

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIOLOGIA
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO Y RELACIONES
INTERNACIONALES (ESTUDIOS INTERNACIONALES)

**LA SEGURIDAD DE EUROPA
OCCIDENTAL: 1986-1991**

FELIX ARTEAGA MARTIN

TESIS DOCTORAL

1993

La presente tesis sobre "La Seguridad de Europa Occidental: 1986-1991" es el resultado de una investigación desarrollada en el Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Política y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, bajo la dirección del Doctor y Profesor Titular del mismo departamento D. Antonio Marquina Barrio

La investigación ha contado con el apoyo de una beca del Ministerio de Educación y Ciencia del Programa de Formación de Personal Investigador (FPI) durante los años 1989 a 1992.

INTRODUCCION

1. INTRODUCCION.....	1
2. JUSTIFICACION DEL OBJETO DE INVESTIGACION.....	5
2.1 Criterio de sistema.....	5
2.2 La noción de "europeo".....	8
2.3 El concepto de seguridad.....	10
2.4 La seguridad colectiva.....	12
2.5 Las organizaciones de seguridad.....	14
2.6 El período analizado.....	17
2.7 El sistema europeo de seguridad.....	17
3. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION.....	20
3.1 El procedimiento de investigación.....	22
3.2 Estancias de investigación.....	24
3.3 Visitas relacionadas con la investigación..	25
3.4 Actividades relacionadas con la tesis.....	26
3.5 Fuentes de información utilizadas.....	28
3.6 El estilo de la tesis.....	31
3.7 La estructura de la tesis.....	32
NOTAS A LA INTRODUCCION.....	37

I. CAPITULO PRIMERO
EL ENTORNO DOCTRINAL DE LA SEGURIDAD EUROPEA

1. LA DOCTRINA ALIADA.....	41
1.1 Antecedentes inmediatos.....	42
1.2 La doctrina convencional.....	44
1.3 La doctrina nuclear.....	47
1.4 La doctrina química.....	50
1.5 La evolución doctrinal convencional.....	51
1.6 La crisis de las doctrinas nucleares.....	57
1.7 La doctrina nuclear "europea".....	60
1.8 El ocaso de las doctrinas químicas.....	64
1.9 El nuevo paradigma estratégico.....	65
NOTAS AL PRIMER CAPITULO.....	69

II. CAPITULO SEGUNDO

LOS MEDIOS CONVENCIONALES EN LA SEGURIDAD EUROPEA.....	74
1. LOS BALANCES DE FUERZAS CONVENCIONALES EN EUROPA...	75
1.1 El problema metodológico.....	76
1.2 Las metodologías estáticas.....	79
1.3 Las metodologías dinámicas.....	82
1.4 La evolución de los balances.....	86
1.5 El escenario más desfavorable del conflicto	96
1.6 El cambio de signo en los balances.....	100

	<u>página</u>
2. LA DISTENSION CONVENCIONAL.....	103
2.1 Las medidas de fomento de confianza y seguridad (MFCS) de la CSCE.....	107
2.2 El control de armamento convencional en Europa.....	111
3. LA COOPERACION MILITAR EN EUROPA.....	118
3.1 El reparto de la carga militar.....	118
3.2 Las actuaciones fuera de la zona OTAN.....	123
3.3 La reestructuración de las fuerzas convencionales aliadas.....	129
3.4 Las reformas en las fuerzas convencionales europeas.....	132
3.5 El desarrollo de la identidad europea de defensa.....	135
NOTAS AL SEGUNDO CAPITULO.....	139

III. CAPITULO TERCERO

LOS MEDIOS DE DESTRUCCION MASIVA EN LA SEGURIDAD EUROPEA.....	149
1. LOS MEDIOS NUCLEARES.....	152
1.1 El balance nuclear en Europa.....	152
1.2 La modernización de las fuerzas nucleares	160
1.3 La defensa contra misiles en Europa.....	166
1.4 El proceso de adopción de decisiones.....	170
1.5 El papel de las fuerzas nucleares en Europa	174
1.6 Las fuerzas nucleares "europeas".....	178
1.7 El componente nuclear de la identidad europea de defensa.....	186

	<u>página</u>
2. LA DISTENSION NUCLEAR EN EUROPA.....	192
2.1 El debate sobre las fuerzas nucleares de alcance intermedio (INF).....	195
2.2 La reducción de armamentos nucleares en Europa.....	200
3. LOS MEDIOS QUIMICOS EN EUROPA.....	205
3.1 El balance de los medios químicos en Europa.....	206
3.2 La disuasión química en los aliados europeos.....	209
3.2 La distensión química en Europa.....	213
NOTAS AL TERCER CAPITULO.....	215

IV. CUARTO CAPITULO

ASPECTOS ECONOMICOS DE LA DEFENSA EUROPEA.....	224
1. LA BASE ECONOMICA DE LA SEGURIDAD EUROPEA.....	226
2. EL ESFUERZO PRESUPUESTARIO.....	229
3. LA COOPERACION INDUSTRIAL Y TECNOLOGICA EN DEFENSA	234
3.1 Los factores estructurales de la cooperación industrial.....	236
3.2 La base industrial europea de equipos de defensa.....	239
3.3 Las relaciones de cooperación industrial en el marco de la OTAN.....	246
3.4 La cooperación industrial en la UEO.....	255
3.5 El marco militar de la cooperación: Finabel..	257
4. EL GRUPO EUROPEO INDEPENDIENTE DE PROGRAMAS (GEIP).	259
4.1 La cooperación industrial y tecnológica en el GEIP.....	264

	<u>página</u>
4.2 La valoración de la experiencia de colaboración en el GEIP.....	267
5. LA COOPERACION INDUSTRIAL EN LA PERSPECTIVA COMUNITARIA.....	269
6. EL CONTROL DE LAS EXPORTACIONES DE ARMAMENTO EN EUROPA.....	274
6.1 El Comité de Coordinación (Cocom) de Controles Multilaterales de exportación....	275
6.2 El control de armamento en la industria comunitaria.....	279
NOTAS AL CUARTO CAPITULO.....	283

V. CAPITULO QUINTO

EL CONTEXTO POLITICO DE LA SEGURIDAD EUROPEA.....	293
1. INTRODUCCION.....	293
2. DE LA DISTENSION A LA COOPERACION ENTRE LOS BLOQUES.....	294
2.1 Los efectos de los cambio en las relaciones de seguridad Este-Oeste.....	302
2.2 La opción paneuropea:la CSCE.....	309
2.3 La opción euroatlántica:el CCAN.....	315
3. LA OTAN COMO MARCO DE LOS DEBATES POLITICOS TRASATLANTICOS.....	324
3.1 Las intervenciones fuera del área OTAN.....	326
3.2 La reconversión de la Alianza Atlántica.....	336
3.3 Los efectos de la "cuestión alemana" sobre la alianza.....	344
3.4 Del pilar europeo de la Alianza Atlántica a la identidad europea de defensa.....	349
NOTAS AL CAPITULO QUINTO.....	370

VI. CAPITULO SEXTO
LA UNION EUROPEA OCCIDENTAL

1. LA UNION EUROPEA OCCIDENTAL (UEO).....	383
1.1 antecedentes previos.....	384
1.2 La reactivación de la UEO.....	389
1.3 Las repercusiones institucionales de las crisis del Golfo y de los Balcanes.....	398
1.4 La estructura y toma de decisiones en la UEO.....	402
1.5 El papel de la UEO en la Unión Europea.....	405
NOTAS AL CAPITULO SEXTO.....	413

CAPITULO SEPTIMO
EL PARLAMENTO EUROPEO

1. EL PARLAMENTO EUROPEO.....	418
1.1 Las iniciativas parlamentarias en el ámbito de la seguridad europea.....	420
1.2 Las posibilidades de actuación del Parlamento Europeo.....	444
NOTAS AL SEPTIMO CAPITULO.....	452

VIII. CAPITULO OCTAVO
LA POLITICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS

1. LA POLITICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA.....	457
1.1 Los antecedentes inmediatos.....	458
2. LA COOPERACION POLITICA EUROPEA (CPE).....	462
3. LA SEGURIDAD EUROPEA TRAS EL ACTA UNICA EUROPEA....	471

	<u>página</u>
3.1 Carencias estructurales de la CPE tras el AUE.....	476
3.2 El proceso de adopción de decisiones en el marco de la CPE.....	479
4. LOS CAMBIOS EN EL ENTORNO POLITICO DE LA SEGURIDAD EUROPEA.....	487
4.1 La nueva arquitectura de seguridad europea.	487
4.2 Las consecuencias del conflicto del Golfo en el desarrollo de la identidad europea...	492
4.3 Los Balcanes: laboratorio de la Política Exterior y de Seguridad Común.....	495
4.4 Las nuevas exigencias de la seguridad y la defensa europeas.....	499
5. DE LA COOPERACION POLITICA EUROPEA (CPE) A LA POLITICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMUN (PESC).....	501
5.1 El Tratado de la Unión Europea de Maastricht.....	514
NOTAS AL CAPITULO OCTAVO.....	523
 CONCLUSIONES FINALES 	
CONCLUSIONES.....	532
 BIBLIOGRAFIA 	
TEXTOS CITADOS EN LA TESIS.....	540
 APENDICES 	
ABREVIATURAS.....	577
LISTA DE TABLAS.....	580

INTRODUCCION

1. INTRODUCCION

La actividad investigadora y la tesis derivada de ella han tenido como objetivo desarrollar un área del conocimiento postergada en las actividades docentes e investigadoras universitarias: la seguridad. Los estudios de seguridad conocieron un desarrollo académico espectacular a lo largo de la década de los ochenta en los países de nuestro entorno occidental. La trascendencia social de la seguridad hizo que la universidad se ocupara de su análisis científico y de su docencia; rescatando su tratamiento de los restringidos círculos de responsabilidad políticos y militares.

Su tratamiento se normalizó en los programas de Ciencias Sociales, particularmente en los de Ciencia Política, por la especial vinculación de la seguridad con las Relaciones Internacionales; aunque algunos de sus elementos sociales y jurídicos se han abordado por la Sociología y el Derecho.

Sin embargo, la seguridad no ha sido objeto de un tratamiento similar por la universidad española. Así, el Anuario Europeo de Investigadores y Docentes sobre Defensa de 1986 identificó sólo tres departamentos universitarios españoles dedicados de alguna forma al estudio de temas de seguridad y defensa ¹; frente a siete en Italia, diecisiete en la RFA, veintiuno en el Reino Unido o treinta y uno en Francia.

Otro estudio del mismo año evaluó 277 centros de investigación en seguridad y relaciones internacionales de Europa. De ellos, 31 (13.65%) eran gubernamentales, 94 (41.4%) privadas, 9 (4%) partidos políticos, y 93 (41%) centros universitarios. Según este segundo estudio, durante ese año España contaba con 9 centros, publicaba ocho revistas en las que podían tener cabida estos temas, y se habían realizado ocho trabajos de investigación ². En relación con la investigación universitaria, el informe señaló que

"la mayoría de las universidades carece todavía de destreza y si se constituyen centros universitarios, tienden a ser operados por una sola persona, y, a menudo, desconocidos por colegas de otras universidades" ³.

Una guía similar confeccionada en 1988 por el Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionales de Londres seleccionó sólo a cuatro centros que reunieran las condiciones estándar para ser homologados internacionalmente ⁴. En otro estudio sobre las instituciones relacionadas con la investigación en seguridad elaborado por la Asamblea de la UEO en 1990 ⁵, se contabilizaron en España seis centros, como en Holanda y Dinamarca, frente a los once centros en Bélgica, catorce en el Reino Unido, diecisiete en Alemania y veintiséis en Francia. Sin embargo, frente a esta mejora nominal, habría que tener en cuenta que sólo el Instituto Español de Estudios Estratégicos (CESEDEN) y el Centro de Información y Documentación Internacional de Barcelona (CIDOB)

han mantenido líneas de investigación y publicaciones estables, y que ninguna universidad tenía un programa propio docente o de investigación estable en temas de seguridad. En estas condiciones no era extraño que a finales de 1992, sólo se registrara la publicación de 11 títulos en castellano relacionados de algún modo con la materia de la tesis entre 1967 y 1992 ⁶.

Desde mediados de los ochenta, la seguridad europea fue el tema principal de los debates de seguridad por sus expectativas de transformación ante los cambios políticos que se iniciaban en el Este de Europa; por lo que se convirtió en un objetivo obligado de investigación. Pero una vez elegido este objeto de investigación, la seguridad europea, se hizo evidente la falta de un marco general de conocimiento en el que encuadrar los posibles objetos de investigación relacionados con el tema general. Por esta razón, se decidió renunciar a investigar sobre aspectos parciales de la seguridad europea y, en su lugar, elaborar el marco teórico general de referencia del que se carecía mediante un enfoque general en el que se mostraran las principales variables e interacciones de la seguridad europea.

La tesis se inició en 1989 con varios objetivos: primero, analizar el alcance de las transformaciones que se registraron en las relaciones de seguridad europea desde principios de los años ochenta; segundo, definir las variables fundamentales que afectaban a la seguridad europea; tercero, analizar sus interacciones; y cuarto, formular escenarios de transformación

a medio y largo plazo. Posteriormente, la coincidencia en el tiempo de la investigación con el desarrollo material de los cambios que se preveían, aconsejó reorientar el enfoque hacia el análisis de la evolución de las variables.

La actividad investigadora se ha orientado a elaborar un estudio generalista que permitiera adquirir una perspectiva global que, posteriormente, pudiera facilitar análisis sectoriales a partir de una visión de conjunto. Para ello se necesitaba que la tesis aportara varios elementos de los que se carecía previamente. En primer lugar, la tesis ha tenido que identificar y utilizar una metodología apropiada, importándola de los círculos académicos extranjeros dedicados a los estudios de seguridad. En segundo lugar, la tesis ha tenido que articular un marco teórico conceptual del objeto de investigación que lo diferenciara de conceptos afines. En tercer lugar, la tesis ha seleccionado y estructurado las variables e interacciones más relevantes del objeto de estudio para formular y explicar un modelo de comportamiento organizado dentro de la seguridad europea. Y en cuarto lugar, la tesis ha tenido que actualizar o completar la investigación en aquellos elementos de la seguridad europea donde su estadio de desarrollo era insuficiente.

2. JUSTIFICACION DEL OBJETO DE INVESTIGACION

En cuanto al objeto de investigación: el estudio del sistema europeo de seguridad colectiva, se ha considerado necesario delimitar previamente su contenido dado que su significado conceptual varía constantemente en las fuentes sobre las que se ha trabajado. Esta delimitación no pretende resolver el debate terminológico y conceptual, sino que sólo intenta facilitar la comprensión del discurso de la tesis. Para ello se ha procedido a descomponer los elementos principales del concepto para su delimitación parcial y posterior integración en un concepto coherente⁷; exponiendo los criterios seguidos en la tesis para definir los conceptos de sistema, de Europa, de seguridad y de defensa, y evitar su confusión con conceptos afines.

2.1 El criterio de "sistema"

Se ha seguido un concepto aplicado en las ciencias sociales y en el que se considera que un sistema es "un todo unitario organizado, compuesto por dos o más partes, componentes o subsistemas interdependientes y delineados por los límites identificables de su ambiente o suprasistema"⁸. El sistema tiene unas reglas que permiten predecir razonablemente el comportamiento interno del sistema y lo convierten en un modelo

o paradigma definido por un conjunto de reglas ⁹.

Dentro de las relaciones internacionales, un sistema regional se diferencia por varias características como su cohesión, el tipo de distribución del poder, sus relaciones internas, su nivel de interdependencia, su grado de reconocimiento externo e interno, su escala de valores compartidos, su estadio de integración, y las instituciones que las integran ¹⁰. El sistema estaría integrado por un conjunto de estados "cuyas principales percepciones de seguridad no pueden ser analizadas razonablemente unas independientemente de otras", y "cuyas seguridades son lo suficientemente interdependientes para hacer de ellas un tipo de subsistema dentro del modelo general de la seguridad internacional" ¹¹.

Con el fin de acotar el objeto de investigación, se han delimitado los límites superior e inferior del sistema, respectivamente, por las relaciones de seguridad globales entre el Este y el Oeste y por las relaciones de seguridad nacionales. No obstante, a pesar de su exclusión como norma general, sí se han incluido algunos de sus efectos sobre el sistema, como p.e., los inducidos por las negociaciones de desarme bilaterales entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, los derivados del proceso de distensión entre los dos bloques, o los generados por el proceso de reunificación alemán.

Tampoco se han incluido el estudio de factores que han modificado sustancialmente el contexto externo de la seguridad

europea como la redistribución del poder desde la bipolaridad al multacentrismo ¹², la creciente interdependencia mundial, la instauración de un sociedad internacional ¹³, y la difusión de una "cultura de seguridad" por la que los elementos del sistema fueron compartiendo valores, hábitos e intereses que postergaron el uso de la fuerza para resolver sus diferencias ¹⁴.

Estos factores han tenido una incidencia especial en la evolución de la seguridad europea, pero el estudio de sus causas e interacciones -no así sus efectos- desborda el ámbito del objeto de investigación.

Este, se ha articulado sobre tres conjuntos o subsistemas de relaciones donde han tenido un papel relevante los actores europeos: el subsistema trasatlántico de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); el subsistema paneuropeo de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE); y el subsistema comunitario (CE). El primero, recoge las relaciones de seguridad (confrontación y distensión) entre los aliados europeos y norteamericanos frente a sus adversarios militares del Este. El segundo, comprende las relaciones de distensión entre los bloques anteriores con la participación adicional de los países neutrales y no alineados. Por último, el tercer subsistema acoge las relaciones de seguridad establecidas por el proceso comunitario de unificación política; por sus estados miembros en el marco de la Cooperación Política Europea (CPE); y por las instituciones como la Unión Europea Occidental (UEO), el Grupo

Europeo Independiente de Programas (GEIP), o el Parlamento Europeo (PE), donde se ha abordado la seguridad desde una perspectiva europea.

Posteriormente, se han seleccionado tres grupos de interacciones básicas en la seguridad: las militares, las económicas y las políticas, y se han proyectado sobre los tres subsistemas citados para conocer y sistematizar su incidencia en la evolución. Una vez establecida la matriz resultante del cruce de interacciones y subsistemas citado, se ha procedido a seleccionar aquellas variables más relevantes para definir una identidad europea de seguridad. Por último, se ha considerado que el sistema así definido era dinámico, contingente respecto a los cambios internos y externos y que el resultado de todas esas interacciones ha conformado un tipo de seguridad diferenciado (europeizado) del creado fuera de sus fronteras (global y nacional) ¹⁵.

2.2 La noción de "europeo"

En cuanto al concepto de Europa, se comparte la dificultad de establecer una definición satisfactoria ¹⁶. A pesar de la profusa utilización del calificativo, su definición varía en función de los criterios geográficos, políticos o económicos que se utilicen. Para aliviar esta dificultad se ha recurrido a identificar este término por su referencia al espacio más

occidental del continente euroasiático que comparten los doce países comunitarios. La identificación de este espacio europeo esta facilitada por la progresiva superposición de sus espacios políticos, geográficos, sociales y económicos mediante el desarrollo del proyecto de integración comunitario.

Este concepto de seguridad europea se diferencia del concepto dominante en la literatura estratégica, ya que éste se refiere a la seguridad "occidental" en Europa, es decir, a las relaciones de seguridad de los países de la alianza atlántica en el territorio europeo. En la tesis se diferenciará entre el sistema occidental (la seguridad en Europa) y el sistema europeo de seguridad (seguridad europea). Precisamente, la superposición del sistema occidental condicionó el funcionamiento autónomo del sistema europeo ¹⁷, y difuminó la identidad europea de seguridad. No obstante, el desarrollo progresivo de una identidad europea de seguridad ha ido deslindando la confusión reduccionista entre la seguridad europea y la seguridad en Europa; designándose la actividad y el resultado de este proceso dinámico con el término de "europeización". Incluso, se puede diferenciar entre lo "europeo", referido a sus miembros, y lo "comunitario", referido al proyecto de unificación política que comparten aquellos.

El criterio seguido ha excluido de consideración -salvo en sus interacciones con el sistema europeo- los sistemas de seguridad "oriental" del Pacto de Varsovia (PV) por su carácter

antagonista respecto a la OTAN; el de los países neutrales y no alineados de Europa, por su escasa influencia en la seguridad europea; y el sistema occidental de seguridad, o sistema atlántico, porque su dimensión trasciende el marco europeo. Este criterio es meramente instrumental y no prejuzga el carácter europeo de los países excluidos de consideración.

2.3 El concepto de seguridad

La seguridad es otro término controvertido por la dificultad de precisar intelectualmente su concepto y evitar una expansión omnicomprendiva del mismo ¹⁸. La seguridad es causa y efecto de "un sistema internacional organizado de tal modo que proporciona un grado razonable de orden y estabilidad" ¹⁹. La seguridad de un sistema o seguridad sistémica no excluye la existencia de riesgos o amenazas, pero proporciona un grado razonable de seguridad a cada estado (seguridad nacional) grande o pequeño frente a la mayor inseguridad derivada de la falta de un sistema organizado (seguridad colectiva).

La satisfacción de las necesidades de seguridad de un sistema se obtiene atendiendo las demandas de seguridad de sus diversos elementos de forma razonable, por lo que es posible que un sistema no dependa exclusivamente de los medios militares para su seguridad. De hecho, y como se argumentará durante la tesis, la noción de la seguridad europea evolucionó desde su concepción

militar -restringida a la interacción entre las capacidades militares y a la percepción de las intenciones por los dos bloques- a otra concepción más amplia en la que influían factores no militares ²⁰. Y esta opción fue inviable en Europa mientras que se mantuvo la amenaza militar del Este ²¹.

Durante la Guerra Fría, el elemento militar fue el más relevante de la seguridad en Europa ²², y su protagonismo determinó la reducción -y a veces la confusión- entre seguridad (el genero) y defensa (la especie) ²³. La adopción de un concepto restringido de la seguridad, reducido a sus elementos militares, no obedeció a que éstos fueran la causa última de la tensión entre las dos colectivos enfrentados, sino a que la militarización de las relaciones fue la consecuencia más visible y preocupante de la rivalidad entre los dos sistemas ²⁴.

El dilema de la seguridad europea, es decir, la relación de seguridad dialéctica entre los dos bloques, obedeció a que las medidas de autodefensa que adoptaron los estados o bloques incrementaron su capacidad de amenaza y, por lo tanto, incrementaron la inseguridad del contrario; provocando una espiral de medidas militares entre los adversarios ²⁵. Por esa razón, e independientemente de sus causas últimas, la probabilidad de un enfrentamiento armado se convirtió en el problema principal de la seguridad europea ²⁶.

En la tesis se ha utilizado el concepto amplio de seguridad para incluir los elementos militares y no militares, mientras que

se ha utilizado el concepto de defensa referirse exclusivamente a los elementos militares de la seguridad (concepto restringido de la seguridad).

2.4 La seguridad colectiva

La seguridad colectiva es otro concepto poco preciso que se ha atribuido a la seguridad proporcionada por las organizaciones de seguridad alternativas a las coaliciones y alianzas militares tradicionales, dado que se considera que el tipo de seguridad proporcionado por éstas, evite o no los conflictos, no puede suprimir las fuentes estructurales de los mismos ²⁷. La seguridad colectiva incrementa la disuasión al amenazar a cualquier posible agresor con un mecanismo de respuesta, y proporciona un conjunto de normas de comportamiento y de procedimientos para la prevención y resolución de conflictos que facilitan la coexistencia pacífica entre sus miembros.

En una primera aproximación, la seguridad colectiva sería

"un sistema en el cual (1) las naciones se comprometen a asegurar la paz mutua y automáticamente, (2) la función protectora es independiente de si el agresor es un miembro o no, y (3) el sistema de seguridad nunca se dirige contra un potencial agresor o agresores específicos" ²⁸.

Dentro de la seguridad colectiva existen varios niveles, desde el modelo ideal, en el que todos los estados garantizan la seguridad a cualquier estado contra todos los posibles riesgos,

y por todos los medios, frente a todos los demás estados; hasta una opción mas atenuada: el concierto, en la que sólo un grupo de países velarían por la seguridad del conjunto pero no de forma universal ni automática, sino discriminada ²⁹. No obstante, cualquier seguridad colectiva requiere unos requisitos previos: que ningún miembro posea más poder que el resto, que las partes se consideren comprometidas con un orden internacional, y que compartan un sentido de solidaridad política y comunidad moral, con la consiguiente subordinación del interés nacional a las obligaciones asumidas ³⁰.

Un sistema europeo de seguridad colectiva ideal debería satisfacer, al menos, cuatro condiciones: proporcionar un grado de predictibilidad razonable sobre el futuro de las relaciones en Europa, permitir su desarrollo político y económico, cubrir un amplio espectro de riesgos de seguridad, y beneficiar a todos los europeos ³¹.

Sin embargo, la seguridad europea, a pesar de reunir alguno de los requisitos de la seguridad colectiva, se ha articulado durante cuatro décadas mediante un sistema de defensa colectiva, y no de seguridad colectiva. La falta de un enemigo definido impide a un sistema de seguridad colectiva contar en tiempo de paz con un mecanismo disuasor específico, dada la dificultad de planificar en ausencia de un riesgo específico. Esta característica, la existencia de una estructura militar permanente para hacer frente a un enemigo definido, diferencia

un sistema de seguridad colectiva de uno de defensa colectiva:

"las alianzas o los acuerdos colectivos de defensa son parte y parcela del pensamiento realista sobre el equilibrio de poder, mientras que el enfoque de la seguridad colectiva ha tratado, aunque infructuosamente, de establecer una paz basada en principios legales con la imposición colectiva de ellos" ³².

La confusión entre ambos conceptos ha reproducido el reduccionismo entre seguridad y sus elementos militares, y entre las organizaciones de seguridad y de defensa colectiva. Por eso la tesis reserva el concepto de seguridad colectiva en Europa para referirse al último -e hipotético- estadio de vertebración de la seguridad europea en torno a la CSCE.

2.5 Las organizaciones de seguridad

Los aspectos institucionales son otro de los elementos definitorios de los sistemas, aunque se haya debatido su importancia por distintas escuelas ³³. Las instituciones internacionales de seguridad cuentan con un conjunto de normas propias, funciones y comportamientos que condicionan la autonomía de sus miembros. Sin estas instituciones que vigilan el cumplimiento de los acuerdos (seguridad colectiva) o desarrollan los mismos (defensa colectiva), se tendría "regímenes" de seguridad internacional, o conjuntos de normas parciales establecidos entre adversarios potenciales y cuyo cumplimiento

queda al arbitrio de las partes. Durante el período considerado coexistieron varios regímenes de seguridad como el Tratado de No Proliferación Nuclear, el Protocolo de Ginebra sobre armas químicas, y el régimen de medidas de confianza y seguridad creado en el proceso de la CSCE. De ellos, sólo la CSCE inició su evolución hacia un sistema de seguridad colectiva a partir de su institucionalización en 1990 ³⁴.

La UEO fue una organización muy particular, ya que cumplía las condiciones de universalidad y automatismo de una organización de seguridad colectiva, y constituía una comunidad con un alto grado de afinidad e interdependencia. Sin embargo, tenía delegada su capacidad militar por el Tratado de Bruselas modificado en la OTAN, y había delegado el desarrollo de todos los demás instrumentos políticos, económicos, sociales y económicos en las instituciones de la Cooperación Política Europea, el Consejo de Europa o las Comunidades Europeas.

Los aliados occidentales constituyeron en Europa occidental un sistema regional de defensa colectiva: la Alianza Atlántica; y desarrollaron una estructura militar en época de paz: la OTAN, para prevenir una agresión armada procedente de Europa del Este contra cualquiera de sus miembros en el espacio y las condiciones definidos en el Tratado del Atlántico Norte. La Alianza Atlántica, a pesar de contar con alguno de los requisitos necesarios para constituir una organización de seguridad colectiva, y del alto grado de coincidencia entre las sociedades

de ambos lados del Atlántico, no evolucionó desde su condición de alianza defensiva para conformar una comunidad de seguridad euroatlántica.

En cuanto a la CSCE, ésta había iniciado durante la década de los setenta un régimen de seguridad tendente a reducir las tensiones entre los bloques mediante una serie de normas y mecanismos de comportamiento, pero no reunió todos los requisitos necesarios para convertirse en una organización internacional, e, incluso tras su institucionalización, careció de algunos de los requisitos básicos de un sistema de seguridad colectiva como la universalidad, el automatismo, o un tratado constituyente.

Por último, las Comunidades Europeas no dispusieron de una organización de seguridad propia. Solo la Cooperación Política Europea comenzó a desarrollar una identidad europea de seguridad, pero en un marco intergubernamental distinto del comunitario, aunque orientado, como éste, a integrar la seguridad en el proyecto de unidad política. Sin embargo, el desarrollo de una dimensión europea de defensa dependía del desarrollo de la dimensión europea de seguridad, y ésta, a su vez, dependía del nivel de integración de la política exterior comunitaria. Por lo que el bajo perfil del desarrollo de ésta, condicionó el insatisfactorio desarrollo de aquéllas.

2.6 El período analizado: 1986-1991

El período analizado se ha acotado subjetivamente para que sus límites coincidan en el tiempo con varios procesos de transformación de la seguridad europea. Entre ellos, se recoge el desarrollo de la identidad europea de seguridad entre el Acta Unica Europea y el Tratado de la Unión Europea; la transformación política dentro de la Unión Soviética que condujo a su desaparición; los cambios políticos en el Este que condujeron a la desmilitarización de las relaciones de seguridad entre el Este y el Oeste y a la desaparición del Pacto de Varsovia; al cambio de estrategia occidental en Europa tras los debates doctrinales de la década; y al cambio del propio concepto de seguridad vigente en Europa.

2.7 El sistema europeo de seguridad

El sistema europeo de seguridad, vendría determinado por el conjunto ordenado de relaciones de seguridad de los países de la Europa occidental en el marco de las instituciones señaladas y ejecutadas colectivamente a través de ellas. La tesis trata de evaluar el proceso político de afirmación de la identidad de ese sistema europeo de seguridad -su "europeización"- respecto a los sistemas occidental, paneuropeo y nacional. Esta diferenciación se ha acuñado bajo el término de "identidad europea de seguridad

y defensa", y la tesis analiza los progresos en la europeización de los contenidos de seguridad y defensa de esa identidad, y en la consolidación de la base militar europea, es decir, en el conjunto de recursos humanos, económicos y tecnológicos asignados a la consecución de esa identidad.

El sistema europeo de seguridad depende de su contexto externo y sensible a los cambios en él. Por eso se ha visto especialmente afectado por la variedad y la intensidad de los cambios externos que modificaron durante el período considerado las condiciones del entorno de la seguridad europea.

La palmaria dimensión de los cambios compensa la exclusión de su análisis detallado en la tesis, pero esta refleja la incidencia de su efectos en el contexto interno del sistema y las respuestas y transformaciones que provocaron en la seguridad europea.

En primer lugar, el sistema de seguridad europeo occidental acentuó su identidad a medida que la interrelación interna entre los países miembros se intensificó ³⁵, y que el fin de la bipolaridad permitió pasar desde una hegemonía atenuada de los Estados Unidos a una mayor autonomía de sus aliados ³⁶. Por eso, la tesis recoge aquellos elementos de diferenciación entre los aliados europeos y estadounidenses.

En segundo lugar, los cambios afectaron a las instituciones de seguridad vigente en el sistema europeo; generándose un debate sobre su adecuación a las nuevas circunstancias. Las opciones consistieron en adaptar las instituciones vigentes ³⁷, en

complementar las posibilidades de cada una en un entramado de instituciones (interlocking institutions) ³⁸, en suprimir las antiguas organizaciones y delegar la seguridad en cada estado (renacionalización) o en un grupo de ellos (concierto ³⁹), o en todos ellos (seguridad colectiva). Y la tesis analiza la adaptación de las instituciones a las nuevas condiciones.

En tercer lugar, la desmilitarización de las relaciones de seguridad entre el Este y el Oeste, y la sustitución de unas relaciones de confrontación por otras de cooperación, obligó a revisar los principios militares y las estructuras de fuerza occidentales. El sistema europeo de seguridad favoreció el desarrollo de las condiciones necesarias para el establecimiento de un régimen de seguridad colectivo en Europa occidental. Pero también permitió que el régimen de seguridad elaborado en la CSCE pudiese evolucionar hacia un sistema de seguridad euroatlántico tras los cambios en la Europa oriental; al cumplirse algunos de los requisitos anunciados. Por ello, la tesis evalúa el proceso de seguridad colectivo en el marco de la CSCE.

Por último, los progresos en la construcción de la unidad política: el Acta Unica Europea, el mercado único del "92", y el Tratado de Unión Europea acordado en Maastricht, propiciaron un marco favorable a la integración de la seguridad como otro de los factores de la construcción comunitaria. Por lo que la tesis aborda la evolución de este proceso político y su incidencia en la identidad europea de seguridad y defensa.

3. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

El objeto de la tesis corresponde a un campo de estudio, la seguridad internacional, dentro de las relaciones internacionales ⁴⁰, aunque éste campo se solapa frecuentemente con el de los estudios estratégicos ⁴¹, y a veces se confunden ambos. Esta identificación es resultado del reduccionismo señalado de la seguridad a sus elementos militares, pero a medida que se ha ido abriendo paso el concepto amplio de seguridad, se ha reivindicado bajo el término de seguridad, o seguridad internacional, el campo de estudios interdisciplinar que se ocupa de los elementos militares y no militares de la seguridad ⁴².

Inicialmente, la tesis se orientó a analizar las contradicciones y debates internos del sistema europeo de seguridad para evaluar sus expectativas de evolución bajo un enfoque prospectivo. Sin embargo, el curso acelerado de los acontecimientos, aunque confirmó algunas de las expectativas de cambio previstas, obligó a prescindir del enfoque inicial y a sustituirlo por otro que ofreciera una perspectiva global del proceso de cambio ocurrido. Por ello, el método empleado finalmente ha combinado el análisis sistémico con un criterio cronológico para mostrar la evolución del sistema ⁴³.

El método de análisis sistémico es el más utilizado por los analistas occidentales que adoptan un enfoque generalista y ha

parecido el más indicado para evaluar las distintas variables y su interacción dentro de un sistema ⁴⁴; a pesar de las limitaciones que presenta este método como, p.e., la subjetividad en la elección de variables, o la dificultad de analizar las relaciones indirectas entre variables ⁴⁵.

Precisamente, para paliar la consecuencias metodológicas de la subjetividad en la elección de variables, la tesis ha seguido un modelo de análisis estructural ⁴⁶, por el que se han identificado las variables con mayor capacidad de interacción en el sistema europeo, y posteriormente se han contrastado con las variables más utilizadas por los analistas occidentales al analizar la seguridad europea, para verificar que todas las variables esenciales se han incluido en la tesis. En general, las variables, reflejadas en los apartados principales de cada uno de los capítulos, han coincidido con los elementos más dinámicos y controvertidos de la seguridad de Europa, como las relaciones trasatlánticas entre los aliados, las relaciones de disuasión y distensión con el Este, o las políticas de cooperación industrial o de exportación de armamento; y aunque algunas se han analizado con profusión por la comunidad estratégica internacional, otras son más novedosas, y se han seleccionado especialmente para facilitar la comprensión de la identidad europea de seguridad y defensa.

3.1 El procedimiento de investigación

La escasez de precedentes científicos en el ámbito de investigación obligo a importar la metodología de trabajo más generalizada en la comunidad estratégica occidental, por lo que se ha seguido el procedimiento de investigación utilizado en los centros de investigación de relaciones internacionales y de seguridad del entorno occidental. Estos, reciben, seleccionan y clasifican la documentación abierta procedente de fuentes oficiales emitidos por los órganos nacionales o internacionales oficiales relacionados con la seguridad. En base a ellas, y en función de sus líneas y metodologías de investigación, elaboran análisis que difunden para su verificación a otros centros de investigación públicos o privados especializados, o se perfeccionan los estudios con ocasión de los seminarios y encuentros organizados al efecto.

Este procedimiento se emplea por la comunidad estratégica occidental, entendiéndose por tal el conjunto de instituciones o personas dedicados a investigar de una forma estable sobre seguridad internacional desde la perspectiva occidental ⁴⁷. La comunidad está compuesta de diplomáticos, políticos, académicos o militares dedicados a tareas relacionadas con la seguridad o la defensa, y dentro de ella se mantiene un alto grado de rotación y de interrelación entre los diversos cargos, personas e instituciones que la componen; facilitando un grado razonable

de comunicación y armonía entre las perspectivas de sus estamentos de procedencia ⁴⁸.

El procedimiento de elaboración de la presente tesis ha sido similar al descrito, y ha consistido, primero, en consultar la documentación disponible en los centros de investigación extranjeros y españoles durante las estancias que se describen en la memoria de actividades; segundo, en elaborar sobre esta base unas tesis provisionales y una estructura inicial; y, tercero, en corregir sucesivamente las elaboraciones provisionales en función del asesoramiento del tutor, de la mayor información disponible, de las entrevistas mantenidas con especialistas aprovechando las estancias de investigación señaladas y las visitas y seminarios que se relacionan.

Dada la complejidad de las materias y la disponibilidad de abundantes trabajos especializados de partida, se ha optado por centrar la actividad investigadora en analizar la interrelación a partir de los estudios de base disponibles sobre las variables y a centrar la labor de investigación en aquellas variables menos elaboradas o desfasadas en el tiempo (p.e., la tesis aporta estudios de base de materias escasamente investigadas como los aspectos de seguridad de la Cooperación Política Europea, las medidas de confianza y de seguridad de la CSCE, o la postura del Parlamento Europeo en relación con la seguridad europea).

Esta opción está justificada tanto por la imposibilidad de un investigador individual de elaborar algunos análisis que son

el resultado de trabajos de equipo y para los que se precisan grandes medios e infraestructuras (p.e., ningún investigador aislado puede elaborar los balances militares de fuerzas del IISS, los juegos de guerra de la RAND Corporation, o las estadísticas de comercio de armamento del SIPRI); como por la solvencia de los centros y publicaciones utilizados. Además, dada la pluralidad y abundancia de fuentes disponibles, se han podido efectuar estudios comparados de los distintos análisis y reflejar la diversidad de opiniones siempre que se ha tenido constancia de su existencia.

3.2 Estancias de investigación

Dentro del programa de estancias de investigación en el extranjero convocado para los becarios FPI del MEC se han llevado a cabo las siguientes estancias cuyos pormenores y resultados se han justificado ante el citado ministerio. La selección de los centros de investigación se efectuó en función de criterios de prestigio, coste y eficacia.

Londres, junio-julio 1990, octubre 1991
Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS)
Real Instituto de Asuntos Internacionales (RIIA)
Real Colegio Naval de Greenwich

París, octubre 1990, mayo-junio 1991,
Instituto Francés de Relaciones Internacionales (IFRI)
Centro de Estudios e Investigaciones Internacionales (CERI)
Fundación de Estudios de la Defensa Nacional (FEDN)
Instituto de Estudios de Seguridad de la UEO.

Centro de Información y Documentación (CIDIC)
Fundación Nacional de Ciencias Políticas

Kiel, julio-agosto 1992
Instituto de Ciencia Política de la Univ. Christian-Albretchs

Roma, noviembre 1992
Instituto de Asuntos Internacionales (IAI)

3.3 Visitas relacionadas con la investigación

Se incluyen las visitas a instituciones relacionadas con la defensa donde se han desarrollado consultas personales o evaluado sus centros de documentación pero sin trabajar ellos.

Bruselas, octubre 1989
Cuarteles de la OTAN y del Mando Supremo Aliado Europeo (SHAPE),

Londres junio-julio 1990
Instituto de Estudios Europeos y de Seguridad, Departamento de Estudios de Guerra del King's College, Secretaría General de la Unión Europea Occidental (UEO), Comité para el Control de Armamento

Bruselas marzo 1991
Centro de Estudios de la Defensa, Real Instituto de Relaciones Internacionales, Centro de Estudios de Política Europea (CEPS), Cuarteles generales de la OTAN y del Mando Supremo Aliado Europeo (SHAPE),

Estados Unidos, abril 1991
Washington: Dpto. de Gobierno de la Univ. de Georgetown, Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos (CSIS), Departamento de Defensa, Consejo de Seguridad Nacional, Comité de Fuerzas Armadas del Senado; Virginia: Cuartel General del Mando Supremo Atlántico de la OTAN (SACLANT); Los Angeles: Centro de Asuntos Estratégicos e Internacionales de UCLA, RAND Corporation, Santa Mónica; Nueva York: Instituto de Estudios de Seguridad Este-Oeste, Instituto Harriman de Estudios Soviéticos de la U. de Columbia, Delegación de los EEUU ante las NNUU; Texas: Instituto Mosher de Estudios de Defensa de la Univ. A&M.; San Luis: Mando de Transporte y Comunicaciones del Ejército, división de aviación

de McDonnell Douglas

París, mayo junio 1991
Instituto Francés de Polemología

Lisboa, marzo 1992
Instituto de Defensa Nacional
Secretaría del Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP)

Bruselas, abril 1992
Cuarteles de la OTAN y del Mando Supremo Aliado Europeo (SHAPE)

París, junio 1992
Asamblea de la Unión Europea Occidental

Bruselas, julio 1992
Cuarteles de la OTAN y del Mando Supremo Aliado (SHAPE),

Roma, noviembre 1992
Colegio de Defensa de la OTAN

3.4 Actividades relacionadas con la investigación

Seminario "OTAN: 40 años", Grupo de Estudios Estratégicos, Madrid, abril 1989

Seminario "La Cuestión alemana", Fundación Hanns Seidel, mayo 1989

Seminario "Seguridad europea y política de defensa", Fundación Konrad Adenauer y Parlamento Europeo, Bruselas, julio 1989

Curso "La Perestroika", U. Complutense, El Escorial, julio 1989
Participación en el viaje de estudios "Berlin Study Tour 89" organizado por el Servicio de Información de la OTAN, octubre 1989.

Seminario "Seguridad europea", Jóvenes para la Seguridad Europea (YES), Valkenburg, Holanda, octubre 1989.

Seminario "La cuestión alemana", Instituto de Estudios Intereuropeos, Berlín, octubre 1989

Seminario sobre "Seguridad europea en los años 90", Instituto de Cuestiones Internacionales, Madrid, octubre 1989

Seminario "El futuro de las alianzas", Fundación Canalejas,

Madrid, noviembre 1989

Seminario "Conceptos de seguridad para Europa", Comité Internacional para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Bruselas, febrero 1990

Seminario "Los cambios y la arquitectura de Europa", Fundación San Pablo CEU, Madrid, febrero 1990

Seminario "Cambio y seguridad en la Europa de los 90", Facultad de Ciencias Políticas, Madrid, marzo 1990

Curso "Desarme convencional en Europa", U. Complutense, Almería, agosto 1990

Seminario "El futuro de la alianza", Asociación Atlántica Española, Madrid, septiembre 1990

Seminario "Los cambios y la seguridad europea", Fundación Canalejas, Palencia, octubre 1990

Seminario "El desarme convencional en Europa", Asociación de Periodistas Europeo, Toledo, diciembre 1990

Seminario "La adecuación de la seguridad europea más allá de los 90", Univ. Nacional de la Defensa, Washington, abril 1991

Seminario "La nueva Europa", Centro de Estudios e Investigaciones Internacionales, París, junio 1991

Seminario "La UEO y la defensa europea", Foro Internacional de Política, París, junio 1991

Seminario "Las nuevas geometrías de la seguridad europea", Fundación Humanismo y Democracia", Madrid, octubre 1991

Seminario "Europa: de Yalta a Sarajevo", Asociación de Periodistas Europeos, Toledo, marzo 1992

Seminario "Seguridad Europea tras Maastricht", Escuela Diplomática, Madrid, abril 1992

3.5 Fuentes de información utilizadas

Los análisis estratégicos se basan esencialmente en las fuentes abiertas. Estas comprenden los documentos oficiales de las instituciones que se señalan, y los análisis de los centros de investigación y de los miembros más señalados de la comunidad estratégica. Dado el carácter reservado de algunos documentos y reuniones, como los documentos del Comité Militar de la OTAN, los debates sobre Cooperación Política y algunos trabajos del Consejo de la UEO, sólo se recogen referencias indirectas a ellos; mientras que se han utilizado los documentos oficiales que se relacionan posteriormente.

Como publicaciones periódicas, se han empleado esencialmente, y salvo casos excepcionales, las editadas por los centros de investigación especializados que se señalan. Se han descartado las publicaciones gubernamentales, militares o no, que carecieran del valor de documento oficial o del respaldo de un centro de investigación. También se han descartado las referencias de prensa, incluso las más reputadas, aunque su empleo está metodológicamente aceptado en el campo de la seguridad internacional o de los estudios estratégicos.

Por último, se ha seleccionado la bibliografía para que sus contenidos y conceptos correspondan a un período de tiempo similar al del período investigado (1986-1991), con el fin de mantener la actualización y coherencia de los conceptos de

seguridad utilizados por la comunidad estratégica. Sólo se han franqueado esos límites en el caso de los estudios de base sobre la CSCE, CPE, PE, o UEO, donde se ha remontado el análisis a sus orígenes, y en el caso de algunos documentos y análisis posteriores necesarios para afirmar la perspectiva de un objeto de conocimiento en constante mutación.

Publicaciones periódicas

ADELPHI PAPERS, SURVIVAL, Institute of International and Strategic Studies (IISS), Londres, trimestral

AFERS INTERNACIONALS, Centro de Información y Documentación Internacional de Barcelona (CIDOB), trimestral

ARMS CONTROL TODAY, Arms Control Association, Washington, mensual

ARMS CONTROL REPORTER, IDDS, Brookline, Massachussets mensual

AUSSENPOLITIK, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Stuttgart, trimestral

BASIC, British American Security Information Service, Londres, ocasional

CEPS Papers, Centre for European Policy Studies, Bruselas, ocasional

CHAILLOT PAPERS, WEU Institute for Security Studies, París, trimestral

CRS PAPERS, Congressional Research Service, Washington, ocasional

ESG European Strategy Group, ocasional

FOCUS ON VIENNA, Austrian Committee for European Security and Cooperation, ocasional

FOREIGN AFFAIRS, Council on Foreign Relations, Nueva York, trimestral

FOREIGN POLICY, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., trimestral

FOREIGN POLICY REPORT, Institute for Foreign Policy Analysis, Inc (IFPA), Tufts University, ocasional

GRIP Reports, Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix, Bruselas, ocasional

INTERNATIONAL AFFAIRS, Royal Institute for International Relations (RIIA), Londres, trimestral

INTERNATIONAL SECURITY, Center for Science and International Affairs, MIT Harvard University, Cambridge Massachusetts, trimestral

ORBIS, Foreign Policy Research Institute, Filadelfia, trimestral

POLITICA EXTERIOR, Estudios de Politica Exterior, trimestral

POLITIQUE ETRANGERE, Institut Français des Relations Internationales (IFRI), trimestral

PRIF Reports, Peace Research Institute, Frankfurt, ocasional

RAND Studies, Rand Corporation, Santa Mónica, California,

RESEARCH PAPERS, Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme (UNIDIR), ocasional

SECURITE ET STRATEGIE, Defense Studies Center, Bruselas, ocasional

STUDIA DIPLOMATICA, Institute Royal des Relations Internationales Bruselas, bimensual

THE INTERNATIONAL SPECTATOR, Instituto Affari Internazionali (IAI), trimestral

THE WASHINGTON QUARTERLY, Georgetown University, trimestral

Documentos periódicos originales empleados

NATO COMMUNIQUEs, Servicio de Información y Prensa de la OTAN

PROCEEDINGS, Servicio de Publicaciones de la UEO

DOCUMENTS, Secretaría General de la CSCE

REPORTS, Asamblea del Atlántico Norte

3.6 El estilo de la tesis

En cuanto al estilo de la tesis, la falta de criterios reglados en la Universidad Complutense y la necesidad de mantener la coherencia de estilo con el entorno científico de los estudios estratégicos sin apartarse radicalmente del estilo habitual de las relaciones internacionales en España, ha llevado a la utilización de un estilo anglosajón definido por los manuales de estilo de las universidades de Chicago y de la Nacional de la Defensa de Washington ⁴⁹.

Dado que el idioma principal de los estudios estratégicos es el inglés, esta tesis debería haber mantenido la fidelidad al idioma en el que se ha desenvuelto ⁵⁰. Sin embargo, la necesidad de desarrollar la tesis en español ha obligado a traducir los conceptos y argumentos por el doctorando, lo que puede ser origen de imprecisiones técnicas de una traducción no oficial ni autorizada, pero que se ha compensado con la familiarización con el argot estratégico del que puede carecer un traductor. Las traducciones corresponden a los textos originales en inglés o francés, y sólo se han utilizado los documentos en español cuando su traducción era oficial o estaba disponible (p.e., la documentación comunitaria posterior a 1986). Por último, se han

seguido los criterios gramaticales expuestos en varios manuales de referencia ⁵¹; y el formato físico corresponde al proporcionado por el programa de procesamiento de textos Wordperfect 5.1 ⁵², y por una impresora láser Canon Hewlet Packard DeskJet 500.

3.7 La estructura de la tesis

A pesar de la abundancia de publicaciones dedicados a la seguridad europea, o la existencia de guías de investigación específicas ⁵³, no se ha conseguido identificar ninguno que pudiera servir de referencia global para articular la estructura de la tesis. La antigüedad, la falta de enfoques generalistas actualizados ⁵⁴, o el predominio de los enfoques atlantistas frente a los europeos, explican la ausencia de obras de una estructura generalista similar a la acometida en la presente tesis. Sí se han encontrado algunas obras que parcialmente coinciden con el enfoque de la tesis, pero que no se pueden considerar como precursoras o modelos de la tesis ⁵⁵.

Como se ha indicado anteriormente, la estructura de la tesis se ha determinado en función de las interacciones militares, económicas y políticas de la seguridad europea sobre los subsistemas trasatlántico, paneuropeo y comunitario. Así, los tres primeros capítulos se dedican a la evaluación de las doctrinas y medios militares convencionales, nucleares y químicos

de los tres subsistemas; analizándose las variables que definen los apartados principales de cada capítulo. El cuarto capítulo se dedica a los aspectos presupuestarios, industriales y comerciales de la seguridad. Y los cuatro últimos capítulos se dedican a los elementos más relevantes de la seguridad europea: las relaciones trasatlánticas, las relaciones con el Este, y el desarrollo político de las identidades europeas de seguridad y defensa en las instituciones de la Unión Europea Occidental, el Parlamento Europeo y la Cooperación Política Europea.

Por capítulos individuales, el primero aborda el entorno doctrinal de la seguridad europea. Describe la crisis y evolución de las doctrinas convencionales, nucleares y químicas clásicas en Europa, desde la estrategia aliada de la respuesta flexible hasta la nueva estrategia aliada tras el Consejo Atlántico de Roma en 1991. El estudio incluye los efectos de las doctrinas de los Estados Unidos y de la Unión Soviética en la doctrina europea, pero no se ocupa de la interacción entre ambas, ya que por su complejidad desbordaría el objeto de investigación sin aportar argumentos sustanciales a la tesis.

El segundo capítulo analiza las estructuras de fuerzas convencionales enfrentadas en Europa, y sus relaciones de disuasión y distensión. Incluye la evolución de los balances militares de fuerzas, los acuerdos sobre medidas de confianza y seguridad y los de desarme, la reestructuración de las fuerzas convencionales aliadas, y la contribución militar europea a la

defensa de Europa occidental.

El tercer capítulo reproduce el esquema del capítulo anterior para los medios nucleares y químicos de destrucción masiva. Incluye comparaciones de fuerzas, el debate sobre la modernización de las fuerzas nucleares, la defensa contra misiles en Europa, el papel de las fuerzas nucleares aliadas, y la contribución nuclear europea a la defensa de Europa.

El cuarto capítulo analiza la cooperación industrial, comercial, tecnológica y presupuestaria en el ámbito de la defensa. Se analizan las instituciones y procesos de cooperación, el papel del Grupo Europeo Independiente de Programas, las expectativas de mercado europeo de la defensa y su evolución en relación con el proyecto de unidad política, y los regímenes de control de las exportaciones de armamento y de las transferencias de tecnologías de doble uso. El estudio se centra en las experiencias de colaboración colectiva en esos marcos, para evaluar los progresos en la integración de la base económica de la identidad europea de defensa. Por eso se han descartado algunos aspectos de la economía de la defensa que por su carácter nacional o técnico no inciden esencialmente en la integración de las capacidades colectivas, como las economías nacionales o los aspectos tecnológicos de los equipos.

El quinto capítulo se encarga de analizar la evolución de los aspectos políticos de las relaciones de seguridad entre los aliados, y entre estos y sus adversarios del Este. Asimismo,

evalúa la incidencia de éstos en las instituciones de seguridad que correspondían a esas relaciones: la OTAN y la CSCE. Incluye los elementos más controvertidos de las relaciones trasatlánticas, como el del reparto de la carga, el pilar europeo de la alianza, las intervenciones fuera de zona o la identidad europea de defensa.

En el sexto capítulo se relaciona el proceso de reactivación de la UEO con el desarrollo de las identidades europeas de seguridad y defensa, desde el Consejo de la UEO de Roma en 1984 al Tratado de la Unión Europea. Se incluyen elementos institucionales como la estructura orgánica, los procesos de adopción de decisiones, y el papel asignado a la UEO en la identidad europea de defensa.

En el séptimo capítulo se analizan las actuaciones del Parlamento Europeo en relación con la seguridad europea desde 1973 hasta 1991 para mostrar el acervo político parlamentario en función de las competencias atribuidas progresivamente o del interés social manifestado por la cámara comunitaria, y su incidencia en la definición de las identidades europeas citadas.

En el último capítulo, se examinará la evolución política de la seguridad en el marco intergubernamental de la Cooperación Política Europea hasta la Política Exterior y de Seguridad Común definida en el Tratado de Unión Europea. Incluye una valoración de la Cooperación Política como instrumento de promoción de la identidad europea de seguridad, la posición de la Comisión

Europea y de la opinión pública europea, los resultados de las competencias políticas y económicas de la seguridad tras el Acta Unica Europea, y el papel político asignado a las identidades europeas de seguridad y defensa en relación con la unidad política y con la seguridad occidental.

NOTAS A LA INTRODUCCION

1. Secretaría General de la Defensa Nacional francesa, Annuaire Européen des Enseignants et Chercheurs en Défense (París: SGMN, Premier Ministre, 1986):35-39.
2. Robert Rudney y Luc Reychler, In Search of European Security, (Lovaina: Leuven University Press, 1986):6-15.
3. Ibidem, p. 205.
4. John Chipman y Nicoline van der Woerd seleccionaron cuatro centros de investigación en temas de seguridad cuatro: el Centro de Información y Documentación de Barcelona (CIDOB), el Instituto de Economía y Geografía Aplicada del CSIC, el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) y el Instituto de Cuestiones Internacionales (INCI), quienes declararon contar con un total de 23 investigadores World Survey of Strategic Studies Centres (Londres: IISS, 1988):63-65.
5. Los centros recogidos por el Comité de Relaciones Públicas y Parlamentarias de la Asamblea de la UEO eran: la Fundación José Ortega y Gasset, Instituto Español de Estudios Estratégicos (CESEDEN), el INCI, el Instituto Nacional de Industria (INI), la Sociedad de Estudios Internacionales, y el CIDOB. Doc. 1226 sobre institutos europeos de estudios de seguridad, 25 mayo 1990, Proceedings I (jun 1990):168.
6. Información obtenida a 1 de noviembre de 1992, en el punto de información cultural (PIC) de la base de datos ISBN del ministerio de Cultura en Madrid, utilizando como descriptores en la búsqueda: defensa, seguridad y europa.
7. Adrian Hyde-Price ha utilizado este método para su definición del sistema europeo de seguridad, European Security beyond the Cold War (Londres: SAGE/RITA, 1991):8-13.
8. Esta definición, tomada de la teoría general de sistemas y aplicable a las ciencias sociales, la recogen Fremont E. Kast y James E. Rosenzweig, Administración en las Organizaciones: un enfoque de sistemas, traducida por Jorge Marcos Flores, (México D.F.: McGraw Hill, 1976):107.
9. La idea del paradigma o conjunto de teorías y fenómenos articulados verificables científicamente se debe a Thomas S. Kuhn, La estructura de las revoluciones científicas, octava reimpresión, traducida por Agustín Contín, (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1982):51-53.
10. Estas características se han seleccionado por James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff entre las establecidas por Louis J. Cantori y Steven L. Spiegel, The International Politics of Regions (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1970):607; y William R. Thompson, "The regional Subsystem" International Studies Quarterly 17 (nov 1973):93, en Contending Theories of International Relations (New York: Harper & Row, 1990, tercera edición, pp. 163-4.
11. Barry Buzan ha denominado "complejo de seguridad regional" a un sistema que reúna estas condiciones, The European Security Order Recast (Londres: Pinter Publishers, 1990):13-14.
12. El paso de la bipolaridad a la multipolaridad ha creado un vivo debate académico sobre cual sistema de poder ofrecía más seguridad. Ver John J. Mearsheimer, "Back to the future: Instability After the Cold War", International Security 15 (verano 1990):5-56; Stanley Hoffmann, Robert O. Keohane y John J. Mearsheimer, "Back to the Future II: International Relations Theory and Post Cold War in Europe", International Security 15 (otoño 1990):191-9.
13. Barry Buzan ha analizado la transformación de una estructura bipolar en otra multipolar (distribución de poder); la multiplicación de la interdependencia mundial (densidad); y la acomodación de los estados en un marco internacional de convivencia (sociedad internacional). Ibidem, pp. 21-30.
14. Robert Hunter ha utilizado esta expresión para definir "un conjunto de actitudes o creencias que, en sí mismas, ayudan a preservar de amenazas el bienestar de las naciones de Europa occidental", "Europe, the United States and the End of the Cold War" The International Spectator 26 (ene-mar 1991):35.

15. Adrian Hyde-Price ha resaltado su carácter artificial, "sobredeterminado" del sistema, y "que sus diferentes elementos se combinan para formar un modelo de relaciones y un grado de predecibilidad y estabilidad relativa, al menos en cuanto a sus relaciones centrales se refiere", European Security beyond the Cold War, p. 12.
16. Entre otros autores, han analizado la dificultad de encontrar una definición satisfactoria Barry Buzan, The European Security Order..., pp. 45-49; William Wallace, The Transformation of Western Europe, (Londres: Pinter Publishers Ltd, 1990):7-36.
17. Barry Buzan ha señalado que "de 1945 a 1989, el complejo de seguridad europeo dejó de existir virtualmente como una entidad definida por sus propias intervenciones", en función de la superposición (overlay) de un sistema dominante, The European Security Order..., p. 31.
18. Barry Buzan, People, States and Fear (Brighton: Wheatsheaf Books, 1983):1-11.
19. Patrick Morgan, "Security in International Politics", Sécurité et Stratégie 24 (dic 1988):2.
20. Charles Philippe David ha señalado que "el empleo de la fuerza no es ya una solución para afrontar los problemas de seguridad" ante la relevancia y escala de los problemas medioambientales, de las diferencias en el desarrollo económico o demográfico o la proliferación, de ahí la necesidad de revisar también el enfoque de los estudios de seguridad, "De quoi s'agit il?" en Les études stratégiques: approches et concepts, (Montréal: Méridien/CQRI/FEDW, 1989):19.
21. Esta tesis se ha argumentado por Robert E. Hunter en relación con la comunidad europea, ya que "incluso sin una institución formal de seguridad, en ausencia de una amenaza soviética palpable, la propia naturaleza de la CE proporciona un elemento fundamental de estabilidad geopolítica", "The Future of European Security", The Washington Quarterly (otoño 1990):66.
22. Barry Buzan ha justificado su relevancia en el pasado porque "los medios militares pueden dominar rápida y decisivamente los resultados en todos los otros sectores" y una colectividad segura en sus aspectos económicos, políticos, sociales y medioambientales "pueda demorarse por un fallo militar", The European Security Order..., p. 4.
23. Paul R. Viotti ha señalado esta frecuente confusión al señalar que "el término seguridad va más allá de consideraciones militares. La seguridad puede entenderse no sólo como defensa contra amenazas externas (o internas), sino como el bienestar socioeconómico general de una sociedad y de los individuos que la componen. De hecho, en la literatura de políticas de defensa y seguridad, se utilizan a menudo de forma indistinta", "International Relations and the Defence Policies of Nations" en The Defence Policies of Nations, segunda edición, (Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1989), Douglas J. Murray y Paul R. Viotti eds., p. 10.
24. László J. Kiss ha identificado "el conflicto político, social e ideológico" como la dimensión determinante del conflicto sistémico entre el Este y el Oeste, "European security and Intra-Alliance Reform Processes", Bulletin of Peace Proposals 21 (primavera 1990):177.
25. El concepto del dilema de la seguridad -aplicado aquí a la seguridad europea- es uno de los conceptos clásicos, junto al del prisionero, o el de acción-reacción, por el que un actor actúa en función de la situación de otro, o de su percepción de ella. Barry Buzan, The European Security Order..., pp. 76-83; Patrick Morgan, Security in International..., p. 9.
26. Barry Buzan ha señalado cómo "La combinación del miedo a la guerra ya a la derrota alimentó una preocupación por el balance militar que hizo parecer el problema de seguridad más militar que político", The European Security Order..., p. 8.
27. Richard K. Betts ha señalado cómo para codificar la paz tras las dos guerras mundiales se crearon al amparo del concepto de la seguridad colectiva la Liga de las Naciones, las NNUU, la OTAN, el Pacto de Río, la SEATO, CENTO, etc, de la misma forma que tras la guerra fría surgieron otras propuestas de seguridad colectiva, "Systems for Peace or Causes for War" International Security 17 (verano 1992):5-6.
28. Dieter S. Lutz, "Towards a European Peace Order and a System of Collective Security", Bulletin of Peace Proposals 21(primavera 1990):75.
29. Charles y Clifford A. Kupchan, "Concepts, Collective Security and the Future of Europe", International Security 16 (verano 1991):119-20.

30. Estos requisitos serían comunes a los teóricos de la seguridad colectiva según Charles y Clifford A. Kupchan, "Concerts, Collective Security...", pp. 124-5.
31. Robert Hunter, "The Future of European Security...", p. 57.
32. Paul R. Viotti, The Defense Policies..., p. 13.
33. Lyne Hansen ha analizado el debate a propósito de la importancia de las instituciones de seguridad entre militantes neoliberales como Robert Keohane y Joseph Nye, para los que las instituciones "marcan la diferencia" y neorealistas como Kenneth Waltz y Barry Buzan para los que no cuentan las instituciones sino los estados, sus interacciones y la estructura anárquica o jerárquica del sistema, Lyne Hansen "European Security According to I.R. Theory", CPCR Working Papers (dic 1991):2-9.
34. Sobre el concepto de régimen, ver Paul R. Viotti, The Defense Policies..., p. 13-14.
35. Adrian Hyde-Price ha desarrollado este argumento y señalado cómo esta tendencia "se hizo más evidente en los años ochenta, lo cual se reflejó en una identidad europea emergente", European Security..., pp. 12-13.
36. Patrick Morgan ha analizado las condiciones de bipolaridad atenuada e indicado cómo la posición europea permitió "un menor nivel de hostilidad y tensión entre los bloques", Security in International..., pp. 25-26.
37. Estas opciones neocolectivas han sido criticadas por Richard K. Betts, debido a que han manipulado, en su opinión, el concepto de seguridad colectiva, "Systems for Peace...", pp. 23-27.
38. Stefano Silvestri, "Interlocking Institutional Security Arrangements", en Security Arrangements for a New Europe, William D. Wharton ed., (Washington D.C.: National Defence Univ. Press, 1992):86.
39. Charles y Clifford Kupchan han delimitado las ventajas e inconvenientes de un concierto semejante para Europa tras la Guerra Fría establecido en base a una mezcla ecléctica del liderazgo de las potencias, los mecanismos de defensa de la OTAN y los de seguridad de la CSCE, "Concerts, Collective Security...", pp. 150-60.
40. James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraf han teorizado sobre los estudios académicos de seguridad y concluido que "El estudio de la seguridad es un componente central de la teoría de las relaciones internacionales; es interdisciplinario en sí mismo, por eso comprende las dimensiones históricas económicas, culturales y psicológicas, junto con los componentes políticos y militares" Contending Theories of..., p. 553.
41. Barry Buzan, ha delimitado el marco de los estudios estratégicos "a los efectos de los instrumentos de la fuerza sobre las relaciones internacionales" y ha señalado cinco campos principales de estos estudios "Carrera de armamentos, proliferación nuclear, defensa, disuasión, y control de armamentos y desarme" An Introduction to Strategic Studies..., reimpresión de 1989, (Londres: MacMillan/IISS, 1987):8.
42. En su crítica a los estudios estratégicos, Charles Phillippe David, ha sugerido la sustitución de éstos por el campo más amplio de los estudios de "seguridad internacional", para corregir el excesivo protagonismo de los elementos militares, su obsolescencia conceptual, la exclusión de los estudios sobre la paz y su abstracción, "De quoi s'agit il?...", p. 15.
43. Barry Buzan ha denominado a este método "síntesis de análisis histórico y sistémico", An Introduction to Strategic..., p. 11.
44. James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraf han analizado la aplicación de este método en las relaciones internacionales por Morton A. Kaplan, Charles A. McClelland, George Modelski, Richard Thompson, Hedley Bull e Immanuel Wallerstein por su aptitud para comprender las interrelaciones entre los sistemas internacionales desde una óptica interdisciplinar y generalista, Contending Theories..., pp. 149-65.
45. Albert Bressand, "European Integration: From the System Paradigm to Network Analysis", The International Spectator 24 (ene-mar 1989):21.

46. La aplicación del método estructural a la defensa europea se ha desarrollado por Bernard Gentric y Patrice Leclerc, quienes han elaborado una matriz con todas las variables posibles y configurado un cuestionario para que los expertos evaluaran las interacciones de cada variable con las demás y viceversa. En función de los resultados, seleccionaron y clasificaron las variables más interactivas para estudiar el comportamiento interno del sistema, "La sécurité en Europe: une méthode prospective appliquée a la stratégie", FEDN Dossiers 32 (1990):54-99.
47. Thomas S. Kuhn define este término de una forma circular señalando que "Un paradigma es lo que los miembros de una comunidad científica comparten y, recíprocamente, una comunidad científica consiste en hombres que comparten un paradigma" La estructura de las revoluciones..., p. 271.
48. Christopher Hill, al describir el estado de los estudios estratégicos en el Reino Unido dentro de las RR.II., ha señalado que "El éxito pionero y continuado del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) en Londres, y de la Unidad de Información sobre Armamento y Desarme (ADIU) en Sussex junto con la reputación internacional de varios académicos individuales, aseguran que la perspectiva británica no sea ignorada. Esta es un área, como muchas en las Relaciones Internacionales, donde los políticos y los académicos trabajan estrechamente", "the Study of International Relations in the United Kingdom" The Study of International Relations, Hugh C. Dyer y Leon Mangasarian eds., (Londres: MacMillan, 1989):267.
49. Kate L. Turabian, A Manual for Writers, Quinta edición (Chicago: The University of Chicago Press Ltd, 1987); National Security Management Programs Style Manual (Washington D.C.: National Defense Univ. Press, 1985).
50. De hecho, todas las publicaciones de los institutos no anglosajones -salvo los franceses- se han editado originalmente en inglés (The International Spectator del IAI), o en ediciones bilingües (Aussenpolitik del SWP).
51. Ministerio para las Administraciones Públicas, Manual de estilo del lenguaje administrativo, (Madrid: MAP, 1991); José Martínez Sousa, Dudas y errores de lenguaje, (Madrid: Paraninfo, 1987), cuarta edición; Real Academia Española, Esbozo de una nueva gramática de la lengua española, (Madrid: Espasa-Calpe, 1986), undécima reimpresión; y Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, (Madrid: Espasa-Calpe, 1984), vigésima edición.
52. Para su empleo se ha utilizado como manual de referencia a Alvaro Ibañez, Wordperfect 5.1, (Madrid: Paraninfo, 1991), quinta edición.
53. Bernardette d'Armaille publicó una guía de investigación en la que se indicaban todos los centros oficiales, fuentes de documentación y publicaciones periódicas disponibles para permitir la investigación sobre seguridad y defensa en Francia, L'Architecture Européenne de Sécurité: Aide-memoire à l'usage du chercheur (París: Ecole Polytechnique, 1990).
54. Barry Buzan ha señalado que "El imperativo de especializarse explica que los Estudios Estratégicos hayan producido escasos generalistas" , An Introduction..., p. 2.
55. El más parecido por su estructura global corresponde a Henri Pac, Défense et Sécurité européenne, (París: Eyrolles Université, 1991); aunque su desarrollo está enfocado hacia la defensa. La obra de Juan Antonio Pons, El sistema europeo de seguridad (Madrid: Ministerio de Defensa, 1989), describe algunas de las organizaciones y textos de los tratados vigentes hasta mediados de los años ochenta.

I. - CAPITULO PRIMERO

EL ENTORNO DOCTRINAL DE LA

SEGURIDAD EUROPEA

1. LA DOCTRINA ALIADA

La política de seguridad aliada se ha basado en la combinación de los principios de disuasión y distensión recogidos en la doctrina del Informe Harmel. La disuasión ha consistido en "mantener un adecuado potencial militar y la necesaria solidaridad política para disuadir de una agresión"; mientras que la distensión ha tratado de establecer "unas relaciones más estables que permitan resolver los problemas políticos fundamentales" ¹. Dada la magnitud de los cambios realizados en el ámbito de la distensión, y la interacción dinámica del binomio disuasión-distensión de la estrategia aliada, es evidente la incidencia que han tenido los procesos de distensión en el campo de las doctrinas militares.

En el presente capítulo se va a analizar la evolución de la estrategia aliada bajo la presión de los cambios en su entorno estratégico, y los efectos de esos cambios sobre el modelo inicial de estrategia. A tal fin, se describirán los antecedentes doctrinales de la seguridad europea en sus facetas convencional, nuclear y química; a continuación, se analizarán los cambios doctrinales que consolidaron una tendencia defensiva de las doctrinas convencionales, la función disuasoria de las nucleares, y la supresión de la doctrina de empleo de armas químicas de la consideración estratégica; y, por último, se evaluará la

incidencia de estas transformaciones en la estrategia aliada y en el elemento doctrinal de la identidades europeas de seguridad y defensa.

1.1 Antecedentes inmediatos

En primer lugar, conviene resaltar que más que una doctrina operacional integrada, los aliados han mantenido un conjunto de principios generales como la respuesta flexible, la defensa adelantada o la disuasión nuclear ². El papel de la estrategia aliada consistió en relacionar medios y misiones, proporcionar un marco conceptual, influir en el comportamiento del rival, y coordinar y planificar las fuerzas militares ³. Ese conjunto de principios tuvo como finalidad disuadir al PV de "llevar a cabo una acción hostil, convenciéndole de que los riesgos y costes impuestos por la acción excederían cualquier ganancia esperada"⁴. Esta estrategia disuasoria, denominada de respuesta flexible tenía dos variantes según se disuadiera por la incapacidad militar de obtener sus objetivos (disuasión por denegación), o por temor a la represalia (disuasión por castigo). La primera tenía una finalidad militar: contar con los medios convencionales o nucleares necesarios para evitar la derrota, mientras que la última tenía un objetivo político: disuadir de una agresión por temor a sus consecuencias.

La estrategia de respuesta flexible articuló tres tipos de

respuestas para garantizar ambos tipos de disuasión: defensa directa, destinada a denegar la victoria al agresor por medios convencionales o nucleares; escalada deliberada, destinada a demostrar al agresor la disposición a elevar el nivel de conflicto; y respuesta nuclear general, destinada a anular la capacidad del agresor para continuar su agresión ⁵. La flexibilidad fue la característica esencial de esta estrategia, porque permitía adecuar la respuesta al tipo de agresión, desde el nivel convencional al nuclear.

La flexibilidad permitía compensar la inferioridad en unas variables actuando sobre las demás. Así, p.e., la inferioridad convencional podía compensarse con un incremento de la capacidad nuclear propia, o mediante las negociaciones de desarme. De esta forma, los aliados pudieron compensar su inferioridad convencional mediante varios métodos: incrementando la cantidad o calidad de sus medios convencionales propios (convencionalización) o nucleares (nuclearización), negociando reducciones de fuerzas, o manteniendo una mezcla de las anteriores. Y la opción adoptada en cada momento obedeció a razones políticas, militares o presupuestarias ⁶; pero los aliados renunciaron a una costosa competición de fuerzas convencionales con el bloque rival ⁷.

Por último, esta estrategia se caracterizó por mantener una ambigüedad calculada en los principios de aplicación, ya que no precisaba la jerarquía entre sus funciones militar (evitar la

derrota) o política (disuadir de una agresión), lo que permitió proyectar una cierta incertidumbre sobre el agresor potencial ⁸. Esta ambigüedad facilitaba su función disuasoria, ya que el agresor no sabía ni qué tipo de respuesta convencional o nuclear iba a recibir, ni en qué momento se produciría la escalada, lo que complicaba su planificación de riesgos y oportunidades.

Por último, y aunque por razones metodológicas se van a diferenciar los aspectos convencionales, nucleares y químicos de la estrategia de disuasión occidental, conviene no olvidar la profunda interrelación entre todos sus elementos ⁹.

1.2 La doctrina convencional

La doctrina de la defensa adelantada de la OTAN tuvo como objetivo mantener un despliegue permanente en la zona de contacto entre ambos bloques que disuadiera al PV de iniciar una agresión, o, si la disuasión fallaba, contribuir a mantener la integridad del territorio aliado. Establecida por motivos políticos (asegurar la integridad alemana) frente a los criterios técnicos que aconsejaban una defensa de Europa occidental en profundidad, la defensa adelantada desarrolló el principio de la defensa colectiva en sus aspectos terrestres, aéreos y navales ¹⁰.

En base a ese principio, el despliegue terrestre aliado en el Frente Central adoptó una forma lineal, con sectores de responsabilidad asignados a cada aliado y cubiertos de forma

permanente con fuerzas de éstos. El despliegue tenía un carácter defensivo y evitaba la posibilidad de atacar a un sólo ejército y facilitaba la disuasión al garantizar la implicación solidaria de todos los miembros. En sus aspectos navales, la defensa adelantada se orientó a proteger, en caso de conflicto, las líneas marítimas de comunicaciones para asegurar el refuerzo aliado; de la misma forma que la doctrina aérea se orientó a detectar y prevenir las incursiones aéreas del PV contra las fuerzas que defendían el despliegue adelantado.

La conveniencia de no depender excesivamente del recurso a los medios nucleares -dependencia que cuestionaba la flexibilidad de la respuesta aliada- obligó a los aliados a potenciar su capacidad convencional para mantener la credibilidad disuasoria de su estrategia de respuesta flexible ¹¹, o a evaluar la posibilidad de modificar sus doctrinas. Y aunque la doctrina de la OTAN siempre tuvo un carácter defensivo, la superioridad numérica y la doctrina ofensiva del PV dieron lugar al desarrollo de diversas doctrinas norteamericanas, como el ataque en profundidad a los escalones no comprometidos en el combate inicial (Follow on Forces Attack, FOFA), la batalla aeroterrestre (Airland Battle, ALB), o la batalla por la superioridad aérea (Counter-Air 90), que repercutieron en la doctrina aliada debido a la preponderancia del pensamiento doctrinal norteamericano en el seno de la alianza ¹².

La doctrina FOFA no era nueva, pero sí lo eran los medios

tecnológicos necesarios para llevarla a cabo. Ya que en lugar de apoyarse en los medios aéreos tradicionales, lo hizo en las tecnologías emergentes que introdujeron sofisticados sistemas de sensores, mando, control, inteligencia y comunicaciones, y sistemas de armas convencionales de gran precisión. A diferencia del concepto norteamericano de la batalla aeroterrestre ¹³ -que se orientaba a los aspectos operacionales de las tecnologías disponibles-, el subconcepto FOFA adoptado por la OTAN ¹⁴ se orientó a mejorar las capacidades tecnológicas convencionales a largo plazo para atacar en profundidad las fuerzas del PV y se consideró necesario para mantener la credibilidad de la defensa adelantada y evitar una victoria rápida del PV. Y aunque ambos conceptos mantuvieron muchos puntos en común, la FOFA y la ALB también presentaron sus diferencias ¹⁵.

En primer lugar, la doctrina de la ALB tenía un carácter más ofensivo, al combinar los ataques en profundidad con desplazamientos de tropas a retaguardia de las atacantes, lo que era impensable en una doctrina defensiva como la aliada. En segundo lugar, la ALB concebía el empleo simultáneo de armamento convencional y nuclear con lo que se delegaba en los mandos militares opciones de empleo que no se contemplaban en la alianza, donde esas decisiones tenían un carácter político. Finalmente, y para manifestar la interrelación entre tecnología y doctrina, la aparición de sistemas de armas de gran precisión, favoreció el desarrollo de doctrinas -como la doctrina

norteamericana Counter-Air 90 ¹⁶- que proponían emplear misiles convencionales para destruir en sus propios emplazamientos los medios del PV que amenazaban la supervivencia de los medios aéreos y antiaéreos necesarios para la defensa aliada.

1.3 La doctrina nuclear

El papel de las armas nucleares aliadas venía definida en la doctrina de la respuesta flexible de la OTAN, que, a su vez, había sustituido a la doctrina anterior de represalia masiva cuando se consideró poco creíble su disuasión basada en una respuesta nuclear total ante cualquier agresión ¹⁷. La nueva doctrina optó por una respuesta menos contundente y automática, pero más creíble, y aunque no llegó a precisar el modo o secuencia en que esa respuesta se produciría, la respuesta flexible se diferenció claramente de conceptos estratégicos alternativos como la "represalia nuclear masiva" o el "no primer uso nuclear" ¹⁸.

La doctrina de respuesta flexible contenía dos funciones principales: una militar y otra política. La militar consistía en la disposición a utilizar sus armas nucleares ante una agresión nuclear soviética, o ante una agresión convencional que desbordara las fuerzas de defensa aliadas, mediante su empleo progresivo (escalada) hasta un posible intercambio estratégico global ¹⁹. La función política consistía en disuadir al PV de

iniciar una agresión ante la evidencia de que los aliados contaban con los medios y con la voluntad de recurrir a su empleo en los casos anteriores, incluido el primer uso.

Los aliados contaban con dos tipos de medios nucleares: los estratégicos de Estados Unidos y los presentes en Europa occidental. Los primeros estaban vinculados con la seguridad europea mediante el compromiso norteamericano de ampliar su capacidad disuasoria a Europa (extended deterrence). Los segundos comprendían las fuerzas nucleares norteamericanas asignadas a Europa y las armas nucleares británicas y francesas.

En torno a la estrategia de respuesta flexible aliada se mantuvo un debate interno sobre su credibilidad y su capacidad. La credibilidad estaba ligada, entre otros, a la voluntad de empleo por parte de los aliados, a la voluntad norteamericana de arriesgar su territorio ante una agresión nuclear a un aliado, al monopolio norteamericano del proceso de decisiones nucleares, y a la vigencia del principio de la disuasión tras la Iniciativa de Defensa Estratégica (Strategic Defense Initiative, SDI) de los Estados Unidos. La capacidad estaba ligada a la posesión de los medios numéricos necesarios para llevar a cabo la respuesta nuclear, a su capacidad tecnológica para penetrar las defensas del PV, y al funcionamiento eficaz del mecanismo de escalada.

También se estableció otro debate entre los partidarios del recurso a las armas nucleares para decidir el enfrentamiento (warfighting), y los partidarios de su función disuasoria para

evitar que se llegara a él (warpreventing). Un tercer tipo de debate tuvo su origen en el empleo de las armas nucleares para compensar la inferioridad convencional.

Dadas la inferioridad convencional de la OTAN para contener una agresión del PV, y la voluntad de mantener la defensa adelantada, si la disuasión fallaba, la defensa aliada tenía que recurrir inmediatamente a la escalada nuclear. De esta forma, su empleo estaba ligado a la capacidad convencional aliada, ya que ésta determinaba el momento del recurso a los medios nucleares (umbral nuclear) y la dependencia de la OTAN en el principio del "primer uso" ²⁰. Por ello, la capacidad convencional influía directamente en la respuesta nuclear aliada.

La credibilidad del compromiso nuclear estadounidense en Europa fue un elemento de controversia permanente dentro de la OTAN ²¹, especialmente tras la codificación de la paridad estratégica entre las superpotencias marcadas por los Acuerdos SALT II y por la iniciativa SDI. Pero la vigencia formal del compromiso, independientemente del debate sobre la voluntad norteamericana de su cumplimiento, transmitía una señal política a los responsables de la planificación en el PV; y junto a los principios del primer uso y de la escalada facilitaban la incertidumbre necesaria para el funcionamiento de la disuasión.

El objetivo básico de la disuasión aliada fue mantener al PV en la incertidumbre, evitando definir situaciones en las que se excluyera el recurso a los medios nucleares. La incertidumbre

así generada, complicada por la existencia de varios centros de decisión y por la existencia de fuerzas nucleares independientes, dotó al sistema de disuasión aliado de una cierta racionalidad y predictibilidad ²².

1.4 La doctrina química

La OTAN concedió un valor secundario a estos medios en su doctrina de respuesta flexible, y adoptó una postura de "no primer uso" respecto a ellos -a diferencia de los medios nucleares-, asignándoles una función de represalia ²³. Su carácter secundario obedeció a que la disuasión se ha ejerció, principalmente, mediante los medios convencionales y nucleares; a que el desequilibrio numérico dificultaba su utilización disuasoria; y a que su empleo limitaba la capacidad operacional de las fuerzas, por lo que los mandos militares, incluidos los del PV, fueron reacios a su empleo. De su escasa relevancia en la doctrina aliada, da fe la falta de mecanismos de adopción de decisiones para su empleo -que eran obligatorios por ser medios colectivos de destrucción masiva- y, como tales, estaban sujetos a control político ²⁴.

Aunque se dio un debate doctrinal acerca de sus expectativas de empleo por parte del PV ²⁵, los aliados estimaron que su empleo mas probable sería para neutralizar la capacidad defensiva de la OTAN, atacando objetivos fijos como instalaciones, sistemas

de armas o puntos de tránsito de tropas; o también, en apoyo de un ataque mediante el lanzamiento de agentes no persistentes que permitieran la progresión de las fuerzas protegidas del PV ²⁶. Por ello, la estrategia aliada asignó a estos medios un carácter disuasor para prevenir una agresión impune, pero su valor disuasorio careció de los medios y los procedimientos de decisión de empleo necesarios para hacer temer al PV una represalia si utilizaba medios similares. La posibilidad de disuadir con otros medios y su dudosa eficacia operacional postergaron su valor doctrinal.

1.5 La evolución doctrinal convencional

En diciembre de 1985 se aprobó el Marco Militar Conceptual de la alianza que revisó la vinculación entre los elementos convencionales y la estrategia general, con el fin de alcanzar una coordinación a largo plazo que permitiera mejorar las capacidades convencionales. De esta forma, la OTAN hizo frente a sus carencias convencionales, desarrollando planes para la mejora de su defensa convencional (Conventional Defence Improvements) con el fin de contrarrestar la superioridad convencional soviética ²⁷. Manteniendo el principio de la defensa adelantada, las nuevas tareas de la OTAN consistieron en proporcionar unas directrices generales para mejorar las capacidades de las fuerzas en contacto, en actuar sobre los

escalones posteriores (FOFA), en mejorar el balance aéreo con medios ofensivos y defensivos, y en garantizar las líneas de comunicaciones marítimas y la protección de la retaguardia.

A pesar de su cuestionamiento, la doctrina de la defensa adelantada no tuvo nunca una alternativa realista ²⁸, ya que la opción más técnica -la defensa en profundidad- se rechazó siempre por la exigencia política alemana de no ceder su territorio a cambio de tiempo desde el primer día. Sin embargo, su vigencia fue cuestionada por dos grupos diferenciados de propuestas. Unas orientadas a suplir sus carencias crónicas, como la falta de reservas operacionales ²⁹ o la vulnerabilidad de sus medios aéreos; y otras orientadas a sustituir la doctrina de la defensa adelantada a partir de 1989.

Entre las primeras se encontraban la iniciativa Counter Air 90, la Batalla Aeroterrestre, o la FOFA citadas. La adopción de sus postulados implicaba un giro más ofensivo a la doctrina convencional aliada, como proponía el informe Discriminate Deterrence al solicitar "fuerzas terrestres de la OTAN para montar contraofensivas a través de las fronteras de la OTAN y el PV ³⁰. Dada la inferioridad convencional y nuclear táctica aliada durante ese primer período, se abrió paso la opción tecnológica y operacional de la FOFA en la búsqueda de una superioridad tecnológica que representara una ventaja cualitativa y operacional, desarrollando nuevas capacidades de maniobra y ataque en profundidad mediante los nuevos sistemas de armas,

mando, control, comunicaciones, inteligencia, y municiones de la nueva generación de tecnologías emergentes que iban apareciendo. Sin embargo, esta opción no llegó a culminarse totalmente. Al principio, porque los cambios requerían unos medios económicos, psicológicos y políticos que no se pudieron habilitar; y después, porque el proceso de distensión militar -especialmente tras la firma del Tratado sobre fuerzas nucleares de alcance intermedio (INF)- desmovilizó el esfuerzo tecnológico ³¹.

Además, estas modificaciones doctrinales absorbían gran cantidad de los escasos medios convencionales -especialmente aéreos- existentes para desarrollar la doctrina de la defensa adelantada, por lo que redujeron sus expectativas de alternativa y acabaron como "opciones convencionales adicionales" ³². Sin embargo, y a pesar de que sólo se aceptaron aspectos parciales de estas doctrinas más agresivas ³³, su aplicación en la campaña de Kuwait por las tropas occidentales estacionadas a la defensiva en Alemania confirmó su utilidad operacional y su nivel de implantación real.

También la doctrina naval registró una revisión más ofensiva por influencia de la estrategia marítima de los Estados Unidos. Esta propició una visión más agresiva de las operaciones navales desencadenando una "escalada horizontal" que se apoyaba en los portaaviones y en los submarinos de ataque y se dirigía a destruir todos los medios navales contrarios. Con ello apostaba por el combate en perjuicio del valor disuasorio del recurso a

las armas nucleares ³⁴.

El reforzamiento de las capacidades convencionales al servicio de la defensa adelantada dividió a la comunidad estratégica entre los partidarios de mantener la inferioridad convencional (continuistas), los partidarios de reducir esa inferioridad (renovadores), y los partidarios de restringir la defensa a los medios exclusivamente convencionales (alternativos).

Los primeros consideraban que a pesar de su coste, el incremento de la capacidad convencional no añadía más garantía a la disuasión que la ya vigente e, incluso, podría potenciar un enfrentamiento convencional limitado, porque consideraban que cuanto menor fuera la capacidad convencional, más rápido sería el recurso a la escalada nuclear, con lo que convertían la fragilidad convencional en el mecanismo de disparo (tripwire) de la disuasión. Y si bien eran partidarios de llevar a cabo las mejoras convencionales imprescindibles para proteger las fuerzas nucleares necesarias para preservar el funcionamiento del mecanismo de escalada, se oponían a la pretensión de quienes consideraban poco creíble una escalada inmediata y preferían mejoras sustanciales convencionales para retrasar el umbral nuclear ³⁵.

A este planteamiento se oponían tanto aquellos que proponían disminuir la dependencia de la disuasión nuclear, mejorando las capacidades convencionales para retrasar el recurso a las armas

nucleares ³⁶, como quienes consideraban que las nuevas capacidades incitaban a "ataques preventivos motivados ante el miedo recíproco a ataques por sorpresa" ³⁷.

En este último caso, y a pesar de su carácter marginal durante los años previos, a medida que fueron variando las condiciones políticas y militares en las que se basó la doctrina de la defensa adelantada, se intensificó el interés por algunas opciones doctrinales "alternativas" (por oposición a las oficiales) que bajo distintas denominaciones afines se habían opuesto tradicionalmente a los medios y doctrinas aliadas.

Estas doctrinas alternativas proponían el establecimiento de defensas no nucleares, con medios convencionales no ofensivos distribuidos en profundidad con el fin de denegar al agresor el éxito en lugar de ejercer una represalia ³⁸. Eran en su mayoría doctrinas que compartían ciertos principios comunes como la seguridad común, la disuasión defensiva, la incapacidad estructural para atacar, la defensa de zonas, el desarme, la reducción de fuerzas y la estabilidad ³⁹, pero cuyo método de acción oscilaba desde la defensa civil o social no violenta ⁴⁰ hasta modelos con desarrollo técnico-militar como la defensa en profundidad, la defensa de zonas, la barrera fronteriza de fuego, y la defensa interactiva ⁴¹.

Estas nuevas opciones se analizaron con ocasión de las negociaciones de desarme en Europa para evaluar el volumen de fuerzas sujeto a posibles reducciones ⁴², y a pesar de que nunca

fueron aprobadas por los aliados ⁴³, la evolución "oficial" acabó convergiendo con alguno de los principios teóricos y técnicos de estas doctrinas "alternativas", mientras que otros principios del desarme fueron "superados de largo por la realidad del desarme en Europa" ⁴⁴.

Finalmente, las reducciones de fuerzas en Europa del Este y los cambios doctrinales del bloque contrario hacia una seguridad basada en una seguridad mutua o común defensa no ofensiva, sino defensiva ⁴⁵, cuestionaron definitivamente la viabilidad de la doctrina convencional aliada. Y aunque su evolución fue seguida desde su anuncio, en 1988 ⁴⁶, con gran atención por los analistas, y aunque se mantuvieron reservas sobre su puesta en práctica, diferenciando entre capacidades e intenciones ⁴⁷, su trascendencia, especialmente la reducción unilateral o negociada de fuerzas convencionales, contribuyó al cambio doctrinal aliado.

En el caso de las fuerzas de Europa occidental, la doctrina convencional aliada marcó sus estructuras de fuerzas, sus despliegues y sus desarrollos doctrinales, armonizando los criterios nacionales a través de su integración en la estructura de fuerzas de la OTAN o mediante los acuerdos de coordinación con la Alianza -casos de Francia y España-; con lo que no se mantuvo una identidad doctrinal europea diferenciada de la doctrina convencional aliada.

1.6 La crisis de las doctrinas nucleares

A pesar de sus contradicciones y carencias expuestas, el principio de la respuesta flexible se mantuvo vigente y sin que surgiera -hasta finales de la década- una alternativa válida. La revisión de la doctrina era difícil porque se corría el riesgo de debilitar la credibilidad de la disuasión frente al PV si se disminuía la incertidumbre, o se corría el riesgo de dividir la alianza si se prescindía de una ambigüedad cuyo cálculo mantenía la cohesión en torno al principio de la disuasión ⁴⁸.

El "éxito" disuasorio de la respuesta flexible debió en gran parte a "la vinculación entre las fuerzas nucleares y convencionales en Europa, junto a la capacidad nuclear estratégica de los Estados Unidos" ⁴⁹, pero esta vinculación se comenzó a cuestionar seriamente por quienes resaltaron la incapacidad de la doctrina nuclear de la OTAN para disuadir de agresiones limitadas sobre los flancos, Noruega o Turquía. El informe sobre la Disuasión Discriminada señaló la dificultad de mantener el compromiso estadounidense en estos casos marginales, y sugirió la necesidad de introducir una estrategia nuclear más selectiva capaz de alcanzar blancos militares con pocos daños colaterales para evitar un intercambio estratégico global desde el inicio, ya que la desproporción entre un ataque pequeño y una respuesta global, junto a la incapacidad para llevar a cabo una respuesta selectiva restaban credibilidad a la doctrina nuclear

vigente y no podría disuadir a largo plazo ni siquiera "de ataques selectivos sobre los Estados Unidos" ⁵⁰, dado el equilibrio global entre ambas superpotencias nucleares.

El informe propuso acabar con la vinculación explícita de una escalada total a partir de la respuesta flexible de la OTAN, poniendo fin a la ambigüedad calculada:

"La alianza debería amenazar con usar sus armas nucleares no como un escalón hacia una guerra más amplia y devastadora -aunque quedaría el riesgo de una escalada posterior- sino principalmente como un instrumento para denegar el éxito de las fuerzas invasoras soviéticas" ⁵¹.

Pero la pretensión de explicitar los supuestos del funcionamiento automático de la garantía nuclear acentuó las dudas sobre la voluntad norteamericana de cumplir con su compromiso nuclear con Europa y se consideró como un síntoma de desvinculación (decoupling).

La visión europea de la doctrina de respuesta flexible resaltó más sus efectos disuasorios que los tácticos, dado que cualquier tipo de guerra se desarrollaría en su suelo. Por eso fueron partidarios de preservar la vulnerabilidad mutua de los bloques, y apoyaron la incertidumbre y la escalada.

Estos criterios europeos se minaron por el nuevo concepto estratégico de la administración norteamericana -partidario de abandonar la represalia- y por el incremento de las relaciones bilaterales entre las dos superpotencias, ya que ambas iniciativas tendían a eludir el principio del primer uso. La

iniciativa SDI cuestionó la moralidad del recurso aliado a las armas nucleares -"el último garante" de su estrategia ⁵²-, y deterioró la credibilidad de la garantía nuclear norteamericana al pretender Estados Unidos prescindir de los sistemas ofensivos que garantizaban los intereses europeos. Y aunque oficialmente no se cuestionó el principio del primer uso, la acumulación de indicios evidenció un cambio de tendencia ⁵³.

La disuasión aliada sostuvo el principio del primer uso para mantener la incertidumbre, a pesar de que como se ha señalado, existieron reservas sobre la voluntad norteamericana de recurrir a las armas nucleares. Pero también fue un criterio controvertido por otros motivos: primero, porque podía desencadenar una confrontación nuclear en base a un accidente o error; segundo, porque la propia trascendencia de la escalada podía inhibir su funcionamiento; y tercero, porque el despliegue masivo de medios nucleares podía obligar a su uso prematuro para evitar perderlas inmediatamente ⁵⁴.

Debido a la magnitud de los cambios políticos y militares en el Este, algunas de las funciones que desempeñaron las armas nucleares tácticas como la compensación de la inferioridad convencional, o la disuasión de un ataque por sorpresa perdieron legitimidad política y racionalidad militar. Por eso, la disuasión nuclear se reorientó a una función de estabilización frente a riesgos residuales como la prevención de guerras, las agresiones convencionales limitadas, el chantaje nuclear o la

proliferación de armas no convencionales. Y se comenzó a sustituir la respuesta flexible por un "control graduado del conflicto" ⁵⁵, por el que sólo se reintroducirían en Europa las armas nucleares precisas para llevar a cabo funciones de disuasión en los casos señalados, pero no ya para garantizar el resultado de un enfrentamiento.

1.7 La doctrina nuclear "europea"

En lugar de una doctrina nuclear europea, podemos considerar que existieron, de un lado, diversas posiciones de los aliados europeos respecto a la doctrina nuclear occidental y, de otro, dos naciones europeas con doctrinas y medios nucleares propios. Los intentos descritos de reducir la ambigüedad de la disuasión nuclear suscitaron la oposición de los aliados europeos ⁵⁶. Además, el deterioro de la credibilidad de la doctrina de la respuesta flexible de la alianza y de la garantía nuclear norteamericana avalaron los postulados de la doctrina autónoma nuclear francesa partidaria de un concepto de disuasión "por constatación", la imposibilidad de limitar la escalada nuclear, la santuarización y la amenaza de "infligir un daño inaceptable al agresor" ⁵⁷.

Las doctrinas nucleares británicas y francesas eran nacionales, ya que ambas naciones decidían sus propios intereses vitales, sus objetivos militares y asumían su protección ⁵⁸. Y

aunque el Reino Unido había asignado sus medios nucleares a la OTAN, se reservaba el derecho y los mecanismos de anular esa asignación. Francia era más independiente y asumía, incluso, sus últimas consecuencias en el campo tecnológico. Ambas eran partidarias de un empleo contra ciudades y centros industriales soviéticos (contravalor); sus doctrinas eran sensibles a las defensas contra misiles balísticos (BMD) y a las negociaciones bilaterales de control de armamento entre las superpotencias, especialmente a cualquier acuerdo de control de armamentos nucleares que afectara a sus fuerzas o a sus calendarios de pruebas y adquisiciones.

Estas reservas se reflejaron en las tres condiciones francesas para su participación en las negociación de control de armamento nuclear: cortes sustanciales previos de las superpotencias, mayor equilibrio convencional y químico, y no desarrollo de defensas estratégicas ⁵⁹. Esta última condición fue relevante porque si se rompía el acuerdo tácito para prorrogar el Tratado sobre Misiles Balísticos (ABM) que limitaban el desarrollo de las defensas estratégicas de las dos superpotencias nucleares, los medios franceses y británicos hubieran tenido graves problemas para superar las barreras defensivas soviéticas.

La doctrina nuclear francesa partía del principio de la disuasión del débil al fuerte (disuasión proporcional) que trataba de hacer ver al potencial agresor la desproporción entre

sus ganancias y riesgos, por lo que el objetivo de sus fuerzas nucleares no era evitar la derrota convencional sino hacer patente al agresor la inminencia de una respuesta nuclear a una amenaza a los "intereses vitales" franceses ⁶⁰. Por eso, la doctrina francesa no diferenciaba entre fuerzas nucleares estratégicas y preestratégicas a efectos de empleo.

Sin embargo, la necesidad de efectuar un aviso nuclear antes de que llegara la amenaza al territorio francés obligaba a llevarlo a cabo sobre territorio alemán, lo que dio origen a una polémica bilateral. Por su parte, la doctrina nuclear británica secundó la estrategia aliada, pero mantuvo su propia capacidad para atacar objetivos no militares (contravalor), y contribuyó, como Francia, a complicar los cálculos de un posible agresor al incrementar el número de centros de decisión aliados.

Respecto al apoyo a la estrategia aliada, Francia no pertenecía al Grupo de Planes Nucleares (GPN) de la OTAN, por lo que no pudo suscribir sus acuerdos. Sin embargo, otros miembros del GPN como Grecia y Dinamarca tampoco los suscribieron hasta finales de los ochenta ⁶¹, Dinamarca y España no permitieron que sus territorios acogieran armas nucleares, y todos ellos contaron con amplios sectores de sus opiniones públicas partidarios de la desnuclearización de zonas y corredores en Europa ⁶².

La inclusión del acatamiento al principio de la disuasión nuclear occidental dentro de los principios comunes europeos de seguridad en la Plataforma de La Haya en 1987 fue definida de

forma que los socios de la Unión Europea Occidental "tendrían que aceptar la filosofía de la disuasión nuclear o quedar excluidos del dialogo creciente" ⁶³. Su aceptación por los miembros de la UEO -incluidos sus nuevos socios: España y Portugal- representó, en su momento, un compromiso colectivo integrador del componente nuclear de la doctrina europea. Este consenso reforzó la predisposición francesa a que sus fuerzas nucleares pudieran "constituir con la fuerza nuclear británica el embrión de una disuasión europea" ⁶⁴.

La evolución de la doctrina de respuesta flexible fue decantándose hacia la perspectiva europea ⁶⁵. Y así, el Concepto Global de la Alianza Atlántica de 1989 reconoció que "las fuerzas nucleares subestratégicas aliadas no estaban diseñadas para compensar desequilibrios convencionales" sino para proporcionar "un enlace político y militar entre las fuerzas convencionales y las estratégicas" y "asegurar que no hay condiciones en las que el agresor potencial pueda descartar la posibilidad de una represalia nuclear en respuesta a una acción militar" ⁶⁶, con lo que se dio mayor prioridad a la función política de la disuasión.

La adopción en la "cumbre" de Londres de 1990 del principio de "ultimo recurso" prorrogó la vigencia de las doctrinas británicas y francesas (aunque en el caso francés, el ultimo recurso no es lo mismo que el último aviso). Pero la retirada de los misiles de alcances corto e intermedio basados en tierra hizo más difícil la aplicación automática de la disuasión nuclear de

los Estados Unidos a Europa por la falta de los peldaños necesarios para ejecutar una escalada nuclear; pero también la francesa y británica, dada la imposibilidad de desplegar las armas preestratégicas en Alemania y su falta de misiles aire-tierra de largo alcance.

La pérdida del protagonismo de las armas nucleares en Europa, diluyó el potencial integrador de una fuerza nuclear europea como componente de su identidad, disminuyó el valor de cambio de las doctrinas y fuerzas nucleares británica o francesa, y las renacionalizó en el sentido de que su empleo quedó limitado a la disuasión sobre el propio territorio francés y británico, sin mecanismo de aplicación de su disuasión a otros socios comunitarios.

1.8 El ocaso de las doctrinas químicas

A pesar de las reservas al empleo de los medios químicos, la administración norteamericana -partidaria de un papel disuasor más activo- decidió en 1985 llevar adelante su programa de armas binarias ⁶⁷. Pero a pesar de ser respaldado formalmente por el objetivo de fuerza de la OTAN de mayo de 1986, el proceso de distensión posterior hizo innecesario su despliegue en Europa.

Sin embargo, la doctrina de empleo de armas químicas fue cambiando a lo largo del período, en base a los diversos procesos de negociación bilaterales o multilaterales de prohibición de

empleo, producción o almacenamiento y, sobre todo, porque la reducción de los arsenales redujo la utilidad militar de estos medios a la meramente política de valor de elemento de cambio en las negociaciones con el PV y disuasorio respecto a terceros.

La retirada del teatro europeo de los arsenales químicos y de los medios necesarios para su lanzamiento, operacional; la renuncia a su posesión, incluso a un inventario disuasorio mínimo; y la decisión de no emplearlo en la campaña de Kuwait representaron el final de su doctrina de empleo activa. Y aunque se han mantenido los medios de defensa pasiva ante una eventual agresión, se carece de las capacidades necesarias para llevar a cabo acciones militares significativas.

1.9 El nuevo paradigma estratégico

La doctrina aliada de la disuasión se vio sometida a presiones conceptuales de adaptación citadas, además de estar sujetas a las transformaciones políticas y militares. Tras la Declaración de Londres de junio de 1990 ⁶⁸ se creó un grupo de revisión de estrategia occidental, al que se incorporó Francia (que no había participado en la MC 14/3 anterior) en febrero de 1991. La revisión mantuvo principios como el del carácter defensivo y colectivo, o la indisolubilidad de la seguridad.

El documento MC (91)88 constituyó la base del proyecto de defensa colectiva, conceptos operacionales y estructura de

fuerzas convencionales y nucleares. La revisión doctrinal aliada optó por "dejar a un lado" la defensa adelantada y a constituir una nueva estructura de fuerzas más pequeña, móvil y versátil; reduciendo el volumen y la instrucción de sus fuerzas en activo y dependiendo más de sus fuerzas de reserva.

La nueva estructura se diseñó en la reunión de mayo de 1991 en Bruselas ⁶⁹, paradójicamente antes que se delimitaran las nuevas funciones básicas de la seguridad en Copenhague en junio, y antes de que se aprobara el nuevo concepto estratégico de la Alianza en el Consejo de noviembre en Roma ⁷⁰, por las razones que se expondrán en el capítulo siguiente. La reorganización suprimió la defensa lineal adelantada por una dispersión geográfica de las unidades que se desplegarían progresivamente en la zona donde se presentara algún riesgo colectivo.

La Declaración de Roma enumeró una serie de riesgos de diversa naturaleza, multidireccionales, y de bajo nivel derivados de la confusión de las transformaciones políticas en Europa central y oriental y de la inestabilidad de la periferia mediterránea ⁷¹. Sin embargo, la falta de una amenaza visible no permitió elaborar una doctrina convencional definida y en su lugar se acordaron directrices generales sobre el tipo de fuerzas necesarias ⁷².

Las doctrinas se orientaron a detener una agresión mediante el desplazamiento de fuerzas ligeras y su posterior refuerzo con reservas ágiles, confiando en la rápida movilización de las

reservas (contra-concentración), y a potenciar la capacidad de regenerar fuerzas a partir de las fuerzas iniciales (reconstitución) ⁷³. Pero a pesar de que el carácter de las fuerzas y doctrinas siguió siendo defensivo, la capacidad de las nuevas unidades para proyectar fuerzas dentro del territorio de la OTAN permitía también su utilización en una opción más ofensiva y fuera de la zona de actuación de la OTAN, si así se decidía.

La OTAN intensificó su estrategia preventiva; discriminó entre situaciones de paz, guerra, y transición entre ambos estados; y potenció sus recursos para prevenir conflictos y gestionar crisis. Ahora que no se podía utilizar la disuasión preventiva, se articuló un procedimiento de respuesta flexible para proporcionar las estructuras de fuerza adecuadas para cada situación, desde las fuerzas más móviles de reacción inmediata y de reacción rápida, hasta las fuerzas principales de defensa más pesadas.

En cuanto a los medios no convencionales, la modificación doctrinal consistió en adaptarse a los cambios producidos por la distensión política y los acuerdos negociados y medidas unilaterales de desarme. El nuevo concepto estratégico de la OTAN primó la opción política de las armas nucleares en Europa; y aunque mantuvo la necesidad de contar con fuerzas nucleares flexibles, redujo su número a un nivel mínimo suficiente para disuadir y capaz de sobrevivir a un primer ataque. También

potenció la planificación común; y mantuvo formalmente el principio de enlace entre las fuerzas subestratégicas y las estratégicas de los Estados Unidos, mediante "el enlace esencial con las fuerzas nucleares estratégicas reforzando el vínculo transatlántico" aunque aquellas pasaron a constar sólo de aviones de doble capacidad que podrían, si fuera necesario, ser complementados por sistemas navales ⁷⁴.

En el nuevo concepto estratégico, la opción nuclear perdió protagonismo respecto al anterior, al considerarse ahora "remoto" su empleo, y al reducirse las polémicas armas nucleares tácticas. Se consolidó, pues el carácter político de los medios nucleares para "preservar la paz y prevenir la coacción y cualquier clase de guerra". Y aunque se consideraba probable la existencia de riesgos no convencionales, las medidas se orientaron más a las defensas contra misiles y a prevenir la proliferación de armas mediante controles colectivos de exportaciones. Por último, se reiteraba que "la estrategia aliada no dependía de una capacidad de guerra química" ⁷⁵, con lo que se puso punto final a esta opción.

NOTAS AL PRIMER CAPITULO

1. Servicio de Información de la OTAN, La Alianza Atlántica: Datos y Estructuras (Bruselas, NATIS, 1989), undécima edición pp. 421-3.
2. Hugh Faringdon ha señalado que "la OTAN no tiene una doctrina operacional o nada que se pueda comparar con lo que los soviéticos llaman Ciencia Militar", Strategic Geography: NATO, the WP and the Superpowers (New York: Routledge, 1989):327.
3. Gertsman Sude ha relacionado esas funciones con varios principios estratégicos (defensa, solidaridad, cohesión, disuasión, flexibilidad, control del conflicto y gestión preventiva), y varias capacidades militares (reacción, mando y control, supervivencia, apoyo, interoperabilidad, refuerzo, denegación, control aéreo y marítimo, ataque en profundidad y escalada), "The official interpretation of the MC 14/3 Flexible Response", AFES-Press Report 29 (1989):47-53
4. Robert E. Osgood y Henning Wegener, UN Disarmament Study Series 17 (1986):2.
5. Bernard W. Rogers, "NATO's Strategy: An Undervalued Currency", Adelphi Papers 205, parte I, (primavera 1985):3.
6. Hugh Beach ha resaltado que los medios nucleares eran más "baratos" que los demás en "Flexible Response and Nuclear Weapons", British-German Defence Cooperation (Londres: RIIA, 1988):129.
7. Stephen J. Cimbala, NATO Strategies and Nuclear Weapons (Londres: Pinter, 1989):232
8. Arnold Kantar ha señalado la dificultad de prescindir de la ambigüedad para mantener el consenso, "Nuclear Modernisation and Arms Control in NATO", N-2896-PP (dic 1988):14.
9. Ver la interrelación en Roger L. Facer, "Conventional Forces and the NATO Strategy of Flexible Response", RAND R-3209-PP (ene 1985):7.
10. El general jefe de la OTAN, John R. Galvin, resaltó cómo la necesidad de preservar el territorio alemán por consideraciones políticas conducía a que en caso de no poder detener la agresión por medios convencionales se recurriría a los medios nucleares como "componente esencial de la estrategia de disuasión de la OTAN", "The Road Ahead" Studia Diplomática 41 (otoño 1988):253. También Roger L. Facer, "Conventional Forces...", pp. 15-16.
11. La estrategia de respuesta flexible se contenía en el documento MC 14/3 del Comité Militar de la OTAN y había sustituido, a su vez, al DC 6, conocido como "Concepto estratégico para la defensa de la zona del Tratado del Atlántico Norte", y a sus revisiones MC 14 de 1950, MC 14/1 de 1952, y MC 14/2 de 1957. Michael Legge, "La elaboración de la nueva estrategia de la OTAN", Revista de la OTAN (dic 1991):9-14.
12. Jürgen Scheffran ha descrito la evolución doctrinal de la OTAN durante el período analizado en "NATO Command and Control", PRIP Reports 22 (jul 1991):4-5.
13. Para una descripción de la ALB ver Manfred R. Hann, "The Airland Battle Doctrine", Comparative Strategy 7 (1988):283-211; Andrew J. Pierre, "Enhancing Conventional Defense", en The Conventional Defense of Europe (Nueva York: Council on Foreign Relations, 1986):20.
14. El subconcepto FOFA fue aprobado en noviembre de 1984 por el CPD dentro de un programa a largo plazo para reforzar la capacidad convencional aliada, Servicio de Información OTAN, La Alianza Atlántica..., pp. 139-40. Se ha descrito por Bernard W. Rogers en Studia Diplomática 40 (primavera 1987):39-40.
15. Para su comparación, ver Luigi Calligaris, "El debate sobre el FOFA, la Batalla Aeroterrestre y el Frente Central", en El debate estratégico y táctico dentro de la Alianza, (Madrid: INCI, 1989):54-58; Servicio Información OTAN, La Alianza Atlántica..., pp. 135-6.

16. Stephen J. Flanagan ha estudiado la doctrina Counter-Air 90 en NATO's Conventional Defences (Londres: MacMillan/IISS, 1988):90-92.
17. Rafael Calduch Carvera ha descrito la transición de la represalia masiva a la respuesta flexible para "roper el automatismo implícito" de aquella, Relaciones Internacionales (Madrid: Ediciones Ciencias Sociales S.A., 1991):389.
18. Ivo. K. Daalder, "NATO Strategy and Ballistic Missile Defence", Adelphi Paper 233 (invierno 1988):6.
19. Estas funciones aparecen señaladas por Eric Grove, "Nuclear Weapons: Guarantees of Linkages" en Common Security in Europe, (Adderbury: Foundation for International Security, mayo 1987):2; Roberto Tadra, "Strategy and Nuclear Weapons Modernization in Western Europe", Comparative Strategy 10 (1991):142.
20. Para las criticas a esta doctrina, ver Jane E. Stromath, The Origins of Flexible Response, (Londres: MacMillan, 1988):200.
21. Simon Lunn, "mantener una disuasión creíble", en El debate estratégico..., INCI, p. 12.
22. Según Bernard Jackson: "Cuanto mayor sea la incertidumbre del agresor sobre los últimos riesgos que toma al iniciar las hostilidades, más fuerte será la disuasión", "The Role of Strategic and Nuclear Forces in NATO Strategy: parte I, Adelphi Papers 205 (primavera 1986):49.
23. Aspen & European Strategy Group, Chemical Weapons and Western Security Policy (Berlin: Aspen Institute, 1987):4; y Julian Perry Robinson, NATO Chemical Weapons Policy and Posture, ADIU Occasional Papers 4 (1986):7-10.
24. Esta opinión se comparte por Julian Perry Robinson, *ibidem*, p. 16; y por el informe General del Subcomité sobre Defensa Convencional de la AAN AD180 MC(86)8, (nov 86):15
25. Aspen & European Strategy Groups, Chemical Weapons..., pp. 13-17.
26. James M. Garrett, The Tenuous Balance, (Boulder, Colorado: WPI, 1989):232; Jonathan Dean, "Chemical Weapons in Europe" en Common Security in Europe..., vol II, Foundation for International Security, p. 2; y Hugh Stringer, Deterring Chemical Warfare, (Cambridge Massachusetts: IFPA, 1986):56-57. El IISS reconoció la capacidad de soviética de contaminar con hidrógeno de cianuro, una zona de un kilómetro cuadrado con efectos letales durante 30 segundos pero que desaparecían en 10 minutos, lo que permitiría avanzar a unas tropas como las soviéticas "preparadas contra hidrógeno de cianuro, humo tóxico y asomán, que son agentes soviéticos y no OTAN", Military Balance 1988-1989, p. 249.
27. El concepto del Marco Conceptual Militar de la OTAN fue aprobado en la reunión del CPD en Bruselas (03/12/85), NATO Final Communiqués 1981-1985, p. 154.
28. Hugh Faringdon, Strategic Geography..., p. 329.
29. James A. Thomson, "Strategic Choices" Adelphi Paper 205 (primavera 1986):33; Diego A. Ruiz Palmer, "Countering Soviet Encirclement Operations", International Defense Review, (nov 1988):1413-18.
30. Commission on Integrated Long Term Strategy, Discriminate Report, Fred C. Ikle y Albert Wohlstetter eds., Washington D.C., (ene 1988):29-30.
31. Peter Voltan ha estimado que el coste de todos los programas derivados del marco conceptual de la alianza hubieran "requerido un incremento real del 7% en el gasto militar" para los aliados, ATM and Western Security:168. Peter Sharfman ha indicado cómo la reducción del desequilibrio convencional desmovilizó el esfuerzo tecnológico y presupuestario en "The future of FOFA", Military Strategy in a Changing Europe, Brian Holden y Michael Dewar eds., (Londres: Ballinger, 1989):105.
32. Luigi Caligaris, El debate sobre el FOFA..., p. 57.
33. Stephen J. Flanagan ha argumentado las razones por las que se desechó la estrategia basada en la represalia convencional formulada por Samuel P. Huntington en 1983, NATO's Conventional..., pp. 106-9.

34. Eric Grove, NATO's Defence of the North, (Londres: Brassey's, 1989):7, Francis J. West, "US Naval Forces and NATO Planning" en Naval Forces and Western Security (Cambridge, Massachusetts: IPFA, 1987), vol I, p. 5.
35. Las posturas del debate se encuentran en Stephen J. Flanagan, NATO's Conventional..., pp. 100-4; Roger L. Facer Conventional Forces..., p. 12. David Garnham ha citado la conocida opinión de Henry Kissinger de que "es absurdo basar la estrategia occidental en la credibilidad de la amenaza de un suicidio mutuo" en "NATO, the Next Thirty Years", Strategic Deterrence in a Changing Environment, Christopher Bertram ed., (Montclair, New Jersey: Allanheld Osmun, 1981):109, en The Politics of European Defense Cooperation (Londres: Ballinger, 1988):23.
36. El informe Discriminate Deterrence marcó un punto de inflexión en la doctrina norteamericana y proponía que "el reforzamiento de una defensa no nuclear de Europa debería estar centrada en la decidida adquisición de armas convencionales avanzadas y de tecnología avanzada para instrucción", Discriminate Deterrence..., Ikle y Wohlstetter eds., p. 29.
37. Malcolm Chalmers, Bjorn Moller y David Stevenson, "Alternative Conventional Defence Structures for Europe", AFES-Press Report n°22, (jul 1991):16
38. Para una descripción teórica ver Alberto Piris, "Defensas alternativas", Papeles para la paz 29 (1988):3-6; y Johan Galtung, Hay alternativas, (Madrid: Tecnos, 1984):297-318.
39. Michel Fortmann, "Les Défenses Alternatives: Bilan et Perspectives", CARO 52 (mar 1990):30.
40. Gene Sharp, Making Europe Unconquerable, (Londres: Ballinger, 1985):252.
41. Los modelos originales de la defensa de área (Rauverteidigung) de Horst Afheldt, la barrera de fuego de Norbert Manning, el modelo interactivo del Studiengruppe Alternative Sicherheitspolitik (SAS), o los modelos mixtos de Jochen Löser, Albrecht von Müller y Andreas von Bülow se describen en "Las defensas alternativas..." pp. 40-58; y Stephen E. Flanagan, NATO Conventional... pp. 110-20.
42. Andreas von Bülow, "Restructuring the Ground Forces", Ronald Hatchett, "Restructuring Air Forces for Non-Provocative Defence, y "Restructuring the Naval Forces towards Non-Offensive Defence en Non-Provocative Defence as a Principle of Arms Reduction, Marlies Ter Borg y Wim A. Smit eds., (Amsterdam: Free University Press, 1989):161-7, 177-87 y 190-201, respectivamente.
43. Ver las críticas a esta doctrina en Bernard B. Rogers, "NATO's Strategies...", p. 13.
44. Michael Fortmann, "Les défenses alternatives...", p. 39.
45. El nuevo carácter defensivo se encuentra en fuentes orientales como Alexei Arbatov, "Military Doctrines" 1987 Disarmament and Security Yearbook, pp. 201-24; Dennis M. Gormley, "Triple Zero and Soviet Military Strategy", Arms Control Today (ene-feb 1988):17-20; Mijail Moisséev, L'orientation défensive de la doctrine militaire soviétique, (Moscu: Novosti, 1989), ed. francesa, pp. 4-12; Victor Kulikov, La doctrina de la paz (Moscu: Novosti, 1988), ed. española, pp. 55-58.
46. Las primeras alusiones al "carácter defensivo de las doctrinas" se recogieron en el 27 Congreso del PCUS (15/01/86) en Lawrence Freedman ed., Europe Transformed: Documents on the end of the Cold War, (Londres: Tri Service Press, 1990):217; y en el documento de la Asamblea de la OEO sobre Doctrina Militar del Comité Consultivo del PV (29/12/87), en Doc. 1116, Proceedings XII (dic 1987):170.
47. Mike Miles, "Soviet Military Doctrine" CRS Report (oct 1989):18, Michael Howard, "The Gorbachov Challenge and the Defense of the West", Survival 30 (nov-dic 1988):483-92; Daniel Gouré, "A New Soviet National Security Policy", Strategic Review (otoño 1989):36-46; Manfred R. Hain y Hartmut Pohlman, "Military Doctrines and Strategies", Aussenpolitik 41 (primavera 1990), edición inglesa, p. 55.
48. El informe especial de la AAN "NATO in the 1990,s" concluyó que "incluso con las carencias de la doctrina de la respuesta flexible, alternativas posibles, como la defensa-defensiva no nuclear y la llamada disuasión discriminada propugnada recientemente en los EEUU, no son alternativas viables", Bruselas, (1988):27-28. Stephen J. Flanagan ha señalado cómo los debates oficiales trataron de mejorar la estrategia más que "buscar opciones radicalmente diferentes", NATO's Conventional..., p.4.
49. Franz-Joseph Schulze denomina a estos elementos como "la triada de la OTAN", "Conventional and Nuclear Forces and their Interaction in the Defence of Europe", en British-German Defence Cooperation, (Londres: RIIA, 1988):117.

50. Ikle y Wohlstetter, Discriminate Report..., p. 35.
51. *Ibidem*, p. 30.
52. Rafael Bardají, La Guerra de las Galaxias (Madrid: INAPPS, 1986):108.
53. El debate entre partidarios y opositores al primer uso se recoge por Denis Haley. Los partidarios creían que mantenía la cohesión estratégica y la credibilidad americana, que evitaba una costosa carrera de armamentos, y que existiendo las armas, los principios no contaban. Por el contrario, los partidarios del no primer uso creían que evitaba conflictos por accidente, hacía superflua la carrera nuclear, permitía la mejora convencional y eliminaba recelos en la alianza. Una tercera vía era la del uso no inmediato que acabaría imponiéndose en la alianza bajo el concepto de último recurso, The Origins of Flexible Response (Londres: MacMillan, 1988):201-6.
54. Johan Jorgen Holst, "Denial and Punishment: Straddling the Horns of NATO's Dilemma", Adelphi Papers 296, (primavera 1986):65-69.
55. Estos argumentos se recogen de Karl Kaiser "From Nuclear Deterrence to Graduated Conflict Control", Survival 32 (oct-nov 1990):483-96.
56. Robert M. Soofer ha señalado que "El papel de las armas nucleares (para los europeos) no es el de luchar, sino el de constatar que la OTAN tiene la voluntad y los medios para resistir la agresión a cualquier nivel", Missile Defenses and Western European Security (Londres: Greenwood Press, 1988):43.
57. Fricaud Chagneaud, "European Security after the INF: A French Approach" en NATO in the 5th Decade, Keith Dunn y Stephen Flanagan eds., (Washington D.C.: National Defence Univ. Press, 1990):135-42.
58. Para una exhaustivo análisis, ver François Heisbourg "The British and French Nuclear Forces", Survival 30 (jul-ago 1990):311-21.
59. Discurso del Jefe de Estado francés, François Mitterrand, ante el IHEDN (11/10/88), recogido en La Politique de défense de la France, Dominique David ed., (Paris: FEDN, 1989):322.
60. Osgood y Waganer, UN Disarmament Study, p. 7.
61. Grecia, hasta 1989, y Dinamarca, hasta 1987, se destacaron por sus reservas a pie de página de los comunicados del GPN, por lo que se les designó como "footsakers" en terminología atlantista.
62. La propuesta de "una zona libre de armas nucleares tácticas, comenzando por Europa central y extendiéndose finalmente desde los flancos Norte al Sur de ambas alianzas" figuró ya en el informe de la Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarme y Seguridad (Informe Olof Palme), Common Security, (New York: Simon & Schuster Eds., 1982):147.
63. Ian Gambles, "Prospects for West European Security Co-operation" Adelphi Papers 244 (otoño 1989):57.
64. Así se expresó el ministro de defensa francés, Jean-Pierre Chevènement, en un discurso ante el IHEDN (22/11/88) recogido en La politique de défense de la France..., Dominique David ed., p. 307.
65. Gary L. Guertner ha analizado esta evolución en "Flexible Options in NATO Military Strategy", Comparative Strategy (ago 1989):335-51.
66. Servicio de Información de la OTAN, "The Alliance's Comprehensive Concept". aprobado por el Consejo Atlántico de los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN (29-30/05/89), Bruselas, p. 6.
67. Informe General de la Asamblea del Atlántico Norte respecto al concepto operacional estadounidense definido por los la doctrina ALB, la Defense Guide 1985-89 del departamento de Defensas de los EEUU; o su Military Postura Fiscal Year 1988, 66, Informe General (nov 1988):8.

68. Servicio de Información de la OTAN, "London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance", aprobado por el Consejo Atlántico de los Jefes de Estado o de Gobierno (05-06/07/90), NATO Final Communiqués 1986-1990, p. 43-44.
69. Oficina de Información y Prensa de la OTAN, comunicado final de la reunión conjunta del CPD y del GPN (28-29/05/91), Bruselas. NATO Communiqués 1991, p. 44.
70. Oficina de Información y Prensa de la OTAN, "NATO's Core Security Functions in the New Europe", Reunión ministerial del Consejo Atlántico de Copenhague (21/08/91), NATO Communiqués 1991, pp. 21-22. Y "The Alliance Strategic Concept", aprobado en el Consejo de los Jefes de Estado o de Gobierno de Roma, (7-8/11/91), Bruselas (nov 1991):1-14.
71. *Ibidem*, "Roma Declaration on Peace and Security" (07-08/11/91), NATIP, p. 26-32.
72. Esta doctrina se ha desarrollado por el documento sobre "Ejecución Militar del Concepto Estratégico de la Alianza" (MC 400) aprobado por el CPD en Bruselas (12-13/12/91), Oficina de Información y Prensa de la OTAN, NATO Communiqués 1991, p.55.
73. Este concepto se explica por Stephen F. Szabo, "Security Implications of a Unified Germany", en William D. Wharton ed., Security Arrangements for a New Europe, (Washington D.C.: National Defense Univ. Press, 1992):53-54.
74. Servicio de Información y Prensa de la OTAN, documento aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno sobre "The Alliance's Strategic Concept" en su reunión de Roma (7-8/11/91), Bruselas, 1991, pp. 13-14.
75. Oficina de Información y Prensa de la OTAN, "The Alliance's Strategic Concept...", apartado 51.

II.- CAPITULO SEGUNDO

LOS MEDIOS CONVENCIONALES EN LA

SEGURIDAD EUROPEA

LOS MEDIOS CONVENCIONALES EN LA SEGURIDAD EUROPEA

De todos los medios militares disponibles, los convencionales fueron los que más contribuyeron a percibir físicamente el estado de confrontación entre los dos bloques militares. La acumulación de medios humanos y materiales en Europa, especialmente a lo largo de la frontera común en el Frente Central (coincidiendo con el desaparecido "telón de acero"), evidenció palpablemente los riesgos de un enfrentamiento armado. Esta percepción de amenaza fue más visible cuanto más próximo se estaba del Frente Central, y se evaluó mediante las comparaciones (balances) de fuerzas convencionales.

Pero las fuerzas enfrentadas, además de las relaciones de tensión militar, mantuvieron relaciones de distensión militar en el seno del proceso de la CSCE. Y como consecuencia de los cambios políticos registrados, acabaron modificando la estructura de fuerzas.

El presente capítulo va a abordar las relaciones de disuasión y distensión señaladas entre los dos bloques, sus comparaciones de fuerzas convencionales, la contribución convencional europea a la defensa de Europa, y el componente convencional de la identidad europea de seguridad y defensa.

1. LOS BALANCES DE FUERZAS CONVENCIONALES EN EUROPA

De los tres balances de fuerzas que se van a desarrollar, en sucesivos capítulos, el correspondiente a las fuerzas convencionales ha sido el más relevante en la configuración de la percepción de la seguridad de los países europeos, ya que debido a su signo tradicionalmente desfavorable para los occidentales se tradujo en el elemento primordial de su percepción de inseguridad.

El objeto de este análisis es triple. En primer lugar se pretenden mostrar las limitaciones metodológicas del cálculo del balance; en segundo lugar, se quieren mostrar las contradicciones de los resultados en función de las distintas metodologías de análisis; y en tercer lugar, se pretende mostrar la evolución del balance a lo largo del período.

Para ello, en lugar de elaborar un análisis alternativo a los ya elaborados, se ha elaborado una análisis comparativo entre los balances que más contribuyeron a configurar la percepción occidental de la seguridad o inseguridad convencional en función de las capacidades militares -intenciones aparte- enfrentadas.

1.1 El problema metodológico

Desde el punto de vista de las fuerzas convencionales enfrentadas, la relación de equilibrio o desequilibrio entre ellas fue contingente respecto a un conjunto de variables muy amplio que individualmente, o mediante su interacción, determinaban su resultado. Por ello, la valoración ideal de las fuerzas convencionales enfrentadas precisa un enfoque metodológico omnicomprendivo que comprenda la identificación y la valoración de las variables más relevantes, el conocimiento de su mecanismo de actuación, y que permita la valoración global del equilibrio. Dada la dificultad de arbitrar un método semejante al propuesto para calcular el balance de fuerzas durante el período analizado, los métodos empleados sólo proporcionaron unos balances limitados, ya que emplearon técnicas que sólo evaluaban aspectos parciales cuantitativos, cualitativos o dinámicos de la correlación de fuerzas. Por ello no se debe hablar de un método de cálculo del balance sino de métodos.

El interés occidental en los balances convencionales tenía tres objetivos fundamentales: el primero, medir las capacidades de las fuerzas enfrentadas para alcanzar sus objetivos y orientar la planificación aliada; el segundo, justificar las políticas de defensa aliadas ante sus opiniones públicas; y el tercero, servir de referencia técnica en los foros de desarme. Por lo tanto, el balance de fuerzas proporcionaba la base racional de la disuasión

y de la disuasión, por lo que se convirtió en una variable esencial de la seguridad europea.

La comparación de fuerzas contó con la dificultad adicional de no disponer de datos actualizados del PV hasta 1987, cuando aparecieron las primeras evaluaciones académicas del balance ¹; mientras que las oficiales se harían esperar hasta enero de 1989, en vísperas de las negociaciones sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) ².

Sin embargo, conviene resaltar que la opinión pública occidental disfrutó de una mayor transparencia en los balances porque las fuentes occidentales proporcionaron periódicamente sus propios datos o estimaciones del balance. Las evaluaciones procedían tanto de las organizaciones de defensa colectivas (OTAN, UEO), como de los ministerios de Defensa, o de las organizaciones privadas y académicas. La falta de datos oficiales del Pacto de Varsovia (PV) hizo que su cálculo quedara a cargo de los servicios de inteligencia o de los académicos occidentales en función de la información reservada o abierta disponible ³.

Por otro lado, y aun suponiendo que se hubiera podido disponer de datos fiables, su estructuración se hubiera visto dificultada, entre otros, por los siguientes factores: la dificultad de comparar categorías no homogéneas (p.e., aviones con carros); la existencia de distintas clases dentro de una misma especie (p.e., aviones de diversos tipos, funciones, antigüedad y capacidades); la presencia de estructuras orgánicas

de distinta composición numérica y cualitativa (p.e., un grupo de maniobra operacional soviético y una división acorazada británica), el distinto grado de preparación de las fuerzas (unidades en activo, reserva o en cuadro); su diferente autonomía operacional (p.e., la falta de integración de las fuerzas de España y Francia en la estructura militar de la OTAN).

Además, se presentaba la dificultad de cuantificar elementos cualitativos intangibles que tenían una especial incidencia en el desarrollo del conflicto por su efecto multiplicador (¿cómo cuantificar, p.e., la influencia de la tecnología o la moral de las fuerzas en el resultado del combate?)

Esta disparidad se evidencia en la tabla 1 siguiente, donde aparecen distintas estimaciones de las mismas fuerzas, pero elaboradas según los diversos criterios de cada fuente.

TABLA 1 Estimaciones globales de fuerzas aéreas basadas en tierra entre el teatro europeo para 1988.

FUENTE	PV	OTAN	RATIO
OTAN	8250	4077	2,02:1
PV	7876	7130	1,10:1
Dpto. Defensa de los EEUU	7120	6100	1,17:1
Inst. Estudios Estrategicos (IISS)	7650	4393	1,74:1
Ministerio Defensa del Reino Unido	7700	4300	1,80:1

FUENTES: Elaboración propia en base a los datos de las fuentes citadas ⁴

Las diferencias en las conclusiones de cada fuente evidencian la limitación de los métodos, y aunque el margen de desviación no fue tan grande como para descartar totalmente su validez, los analistas ensayaron metodologías complementarias para mejorar la comprensión del balance. Estas distintas metodologías se describirán a continuación con el propósito de mostrar -que no de resolver- la complejidad del cálculo ⁵.

1.2 Las metodologías estáticas

Las metodologías estáticas se centraban en el análisis cuantitativo y tendían a soslayar los aspectos cualitativos de las variables analizadas. Por otro lado, su valor orientativo finalizaba al comenzar el conflicto, ya que la experiencia histórica ha demostrado que la inferioridad o superioridad numérica inicial influye, pero no predetermina el resultado del conflicto. Por esta razón, y a pesar de su difusión, se ha criticado severamente su reduccionismo metodológico ⁶. Así, en el caso concreto de los carros de combate, si se tenían en cuenta otros aspectos cualitativos, tecnológicos y operacionales, se transformaba el signo de las correlaciones, pudiendo éstas pasar de una ventaja inicial del PV (entre 1,18:1 y 1,64:1) a una relación final favorable a la OTAN (entre 1,06:1 y 1,41:1) ⁷.

Incluso contando con datos numéricos globalmente aceptables, según los escenarios geográficos, categorías de armas o de

unidades parciales que se organizaran se podían llegar a conclusiones contradictorias. Así, y siguiendo el ejemplo anterior, la correlación de carros de combate variaba según se contabilizaran todos los carros de ambos bloques (2,05:1), los comprendidos entre el Atlántico y los Urales (2,39:1), o los estacionado en el frente central (1,47:1). Incluso esta correlación volvía a modificarse si sólo se contabilizaban las fuerzas de élite de ambos bloques estacionadas en Alemania y Checoslovaquia (1,52:1), o a 100 millas de cada lado de la antigua frontera interalemana (2,33:1) ⁸.

Para salvar estas deficiencias, los analistas comenzaron a tener en cuenta los aspectos cualitativos de las fuerzas opuestas ⁹ y su interacción dinámica en caso de enfrentamiento ¹⁰, por lo que las nuevas metodologías estáticas ponderadas y dinámicas introducidas depuraron la comprensión del balance.

Otras técnicas de comparación estática evaluaron la calidad de cada sistema de armas: potencia de fuego, movilidad y protección, mediante un índice de efectividad de cada equipo (Weapon Effectiveness Index, WEI) y se combinó con un coeficiente específico para cada arma en función de su valor orgánico (Weighted Unit Value, WUV). La combinación de estos métodos (WEI/WUV) permitió calcular el análisis agregado del potencial de combate de las unidades. Los valores hallados se comparaban con una unidad tipo (normalmente una división acorazada estándar de 1976 de los Estados Unidos) hasta obtener un valor de

referencia denominado equivalente de división acorazada (Armored Division Equivalent, ADE ¹¹). Y a medida que se actualizaron las evaluaciones de los nuevos sistemas de armas se utilizó como unidad de comparación el potencial de fuego de una división tipo (Division Equivalent Firepower, DEF) ¹². De esta forma, se pudieron contabilizar las relaciones de fuerzas presentes en un espacio geográfico de una forma más fiable, pero estas innovaciones no permitieron evaluar cualitativa o dinámicamente las unidades, ni su idoneidad para unas circunstancias concretas.

Otra mejora de los balances convencionales se consiguió incrementando el número de variables a considerar. Levin introdujo hasta trece indicadores distintos para ilustrar mejor el balance de las fuerzas enfrentadas como el despliegue, el número de armas, la disponibilidad, el mando y control, la capacidad de apoyo, la calidad de las fuerzas, la preparación de las unidades, la interoperabilidad, la confianza entre aliados, la base económica e industrial, los factores geográficos o la transición a la guerra. Pero más que predecir el probable resultado de un conflicto, este método puso de manifiesto las contradicciones de los métodos cuantitativos y llegó a unas conclusiones más benignas que las tradicionales sobre el balance de fuerzas, dado que en lugar de un saldo global negativo, evaluaba positiva o negativamente cada una de las variables, con lo que reflejaba las ventajas asimétricas de cada parte ¹³.

En el caso de Mearsheimer, éste analista trató de averiguar

si el PV tenía suficiente capacidad para romper la línea defensiva aliada en función de diversos parámetros como el terreno, los ADE disponibles, la relación fuerza-espacio, la capacidad de refuerzo, las reservas operacionales y la iniciativa de los mandos atacantes ¹⁴. Suponiendo que la OTAN se movilizaba a tiempo y que se necesitaba una proporción de fuerzas de 3 a 1 para garantizar un ataque, llegó a la conclusión de que "contrariamente al juicio generalizado, las fuerzas de la OTAN pueden frenar una ofensiva del Pacto en Europa sin ceder mucho territorio alemán" ¹⁵. Pero a pesar de su progreso metodológico, su análisis no evaluó la interacción de las fuerzas una vez comenzado el enfrentamiento, lo que mantuvo el determinismo numérico en función de las fuerzas presentes, aunque fuera más favorable que las metodologías precedentes.

1.3 Las metodologías dinámicas

Supusieron un avance sobre las precedentes al incorporar instrumentos de análisis más complejos como ecuaciones matemáticas, análisis operativos, juegos de guerra y cálculo de probabilidades ¹⁶. Las metodologías anteriores -ponderadas o no- se agotaban en el análisis de los datos de entrada (inputs), pero también se desarrollaron otras que analizaron la evolución de esos datos durante el conflicto para predecir el resultado (output) de su interacción. Las metodologías dinámicas, por

oposición a las estáticas, partieron de modelos matemáticos, y consideraban que a igualdad de otros factores, el resultado del enfrentamiento se decantaba en favor del bando cuya proporción de fuerzas superaba una relación determinada. Esta relación oscilaba desde el 1,4:1 de Lanchester al 3:1 de la doctrina norteamericana ¹⁷, pero independientemente de la proporción asignada como referencia -lo que ha dado lugar a una polémica propia ¹⁸ - esta metodología tendía a inclinar su pronóstico en favor del bando que más fuerzas acumulaba inicialmente: el PV. Su determinismo quedó reflejado en numerosos análisis oficiales y explicaría el carácter generalmente pesimista de éstos, ya que en estos modelos el equilibrio se mantenía a partir de unas relaciones de fuerzas dadas, superadas las cuales, se producía inevitablemente la derrota del bando al que desfavorecía la proporción inicial. Por ejemplo, Kaufmann, uno de los analistas más optimistas, fijó la relación de equilibrio era 1,414:1, pero consideraba que si esta proporción se elevaba a 1,8:1, entonces se produciría el aniquilamiento de 40 divisiones de la OTAN en sólo cuarenta días de combate ¹⁹.

Posen, partiendo del empleo de los índices WEI/WUV introdujo unos coeficientes dinámicos de desgaste entre las fuerzas situadas en la línea avanzada del borde de la batalla para medir, mediante un modelo dinámico, el resultado del enfrentamiento. Este modelo fue incorporando diversos parámetros cualitativos sucesivamente como la preparación para el combate, el ritmo de

afluencia de los refuerzos, la capacidad logística y el funcionamiento de los medios de mando y control de las fuerzas; a los que asignó diversos valores mientras mantenía valores fijos a determinadas variables mecánicas como, p.e., el ritmo de avance, la relación fuerza-espacio o el porcentaje asumible de pérdidas diarias. En base a lo anterior, cuestionó la superioridad "abrumadora" del PV, y aunque hay que criticar su exclusión de algunos factores dinámicos, como los políticos, su modelo representó un avance sobre los anteriores ²⁰.

Epstein fue otro de los analistas innovadores empeñados en perfeccionar las mediciones dinámicas, basadas en la incidencia del coeficiente de desgaste sobre las fuerzas enfrentadas. Su modelo "adaptativo dinámico" tuvo en cuenta parámetros como la incidencia del movimiento, el intercambio de tiempo por espacio, y las actuaciones durante el conflicto, con lo que corrigió bastante la influencia de la desventaja numérica inicial de la OTAN en el resultado final del enfrentamiento ²¹.

Aunque las innovaciones de Epstein corrigieron notablemente el determinismo de los modelos anteriores, que conducía de forma inevitable a una derrota tanto más rápida y severa cuanto mayor era la desproporción inicial de fuerzas, su validez empírica estuvo condicionada por la asignación arbitraria de valores a las variables correctoras (p.e., si se variaba el porcentaje aceptable por la OTAN de bajas del 7.5 al 5.0 por ciento, la duración del conflicto se reducía de 136 a 90 días). La

trascendencia de estos métodos como orientación de la decisión política previno contra las retiradas de fuerzas de los Estados Unidos de Europa para evitar que un pronóstico favorable a la OTAN se convirtiera en otro desfavorable ²².

La insatisfacción por las metodologías anteriores siguió generando nuevas formas de análisis destinadas a comprender el comportamiento de variables menos cuantificables como la preparación o las capacidades de apoyo y movilización. Las innovaciones complementaron los análisis precedentes evaluando la incidencia de variables militares como la táctica y la estrategia, dando lugar a los denominados "juegos de guerra". Su finalidad no era pronosticar el resultado de un enfrentamiento global, sino evaluar la incidencia de esas variables mediante simulaciones de combate en espacios geográficos específicos ²³, y recomendar medidas doctrinales y de planificación militar.

Pese a que el problema metodológico sigue abierto, debido a la dificultad de cuantificar las variables, a la subjetividad de los parámetros utilizados, al aislamiento de las variables para su análisis, o a la predeterminación de las metodologías; lo verdaderamente interesante para el desarrollo de la tesis consiste en mostrar cómo la evolución metodológica permitió modificar la percepción tradicionalmente negativa del balance durante los citados años.

Hasta entonces, los análisis basados en metodologías numéricas fueron proclives a transmitir su pesimismo a los

responsables aliados; especialmente a sus mandos militares que compartieron una impresión generalizada de inferioridad ²⁴. Los nuevos análisis, a pesar de que siguieron compartiendo la percepción de la desventaja numérica de los anteriores análisis cuantitativos, cuestionaron que esta desventaja condujera inevitablemente a una derrota de la OTAN. Y aunque esta corriente de optimismo fue también criticada ²⁵, los instrumentos de análisis mejoraron las expectativas del balance de fuerzas convencionales en Europa a partir de 1987 ²⁶. Por ello, el proceso de revisión metodológico contribuyó a una percepción más optimista del balance de fuerzas convencionales. Y si bien se mantuvo la percepción de la amenaza en función de la mayor capacidad convencional del PV, los sucesivos balances de fuerzas redujeron el margen de inseguridad de los aliados.

1.4 La evolución de los balances

Los balances de fuerzas convencionales recogían una serie de estudios de diversas instituciones públicas y privadas, periódicas u ocasionales, que se presentaban a la opinión pública y a las autoridades civiles para transmitir la racionalidad de la percepción de inseguridad de los responsables técnicos de la seguridad occidental y para justificar las medidas de seguridad adoptadas.

A falta de una evaluación propiamente europea de la amenaza

-lo que pone de relieve la fragilidad conceptual de la identidad europea ²⁷-, se han seleccionado para el desarrollo de la tesis los análisis más significativos y que más incidieron en la percepción occidental, como los del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) de Londres, del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, de la OTAN o el PV. De ellos se han escogido los datos correspondientes a los balances de fuerzas publicados durante el período analizado y agrupados en nueve categorías significativas.

El Balance Militar, publicado anualmente por el IISS, y basado en las metodologías estáticas cuantitativas, representa un ejemplo ilustrativo de la evolución registrada durante el período 1986-1990. En el balance correspondiente a 1986-1987, la evaluación global sobre un probable conflicto en Europa reflejó una situación de equilibrio inestable donde ninguno de los dos bandos tenía capacidad convencional suficiente para decidir a su favor el enfrentamiento, donde existía el riesgo de un recurso a la escalada nuclear, y donde las posibilidades éxito del PV dependían del tiempo de alerta disponible por la OTAN y por la reacción de ésta ²⁸.

En la edición de 1987-1988, el Balance Militar expuso las dificultades metodológicas para calcular un balance global ²⁹, e introdujo la novedad de presentar agrupaciones de datos según el total de fuerzas y según las fuerzas presentes en cada zona de las previstas en las negociaciones sobre Reducciones Mutuas

TABLA 2 Evolución de los balances de fuerzas convencionales en Europa según la metodología del IISS.

	PERSONAL ACTIVO		CARROS PRINCIPALES		VEHICULOS ACORAZADOS	
IISS	OTAN/PV millones	RATIO	OTAN/PV miles	RATIO	OTAN/PV miles	RATIO
86/87	2,08:2,70	1:1,3	21,3:46,6	1:2,2	--	--
87/88	2,99:2,82	1:0,9	30,5:6,83	1:2,3	8,0:34,0	1:5,6
88/89	3,19:2,74	1:0,9	33,6:68,9	1:2,1	9,9:31,4	1:3,2
89/90	2,99:2,85	1:1	34,4:78,2	1:2,3	11,5:34,4	1:3
	ARTILLERIA		HELICOPTEROS DE COMBATE		SISTEMAS ANTICARRO	
IISS	OTAN/PV miles	RATIO	OTAN/PV unidades	RATIO	OTAN/PV miles	RATIO
86/87	12,8:30,0	1:2,3	758:2085	1:2,7	20,9:50,7	1:2,4
87/88	24,1:64,0	1:2,7	2020:2130	1:1,1	20,1:24,9	1:1,2
88/89	19,9:50,4	1:2,5	3208:2105	1:0,7	28,3:22,4	1:0,8
89/90	26,7:67,0	1:2,5	3180:2400	1:0,7	32,0:16,3	1:0,5
	AVIONES DE COMBATE		BUQUES DE SUPERFICIE		SUBMARINOS	
IISS	OTAN/PV unidades	RATIO	OTAN/PV unidades	RATIO	OTAN/PV unidades	RATIO
86/87	3410:5299	1:1,6	1099:9945	1:0,9	191:154	1:0,8
87/88	7438:9566	1:1,3	992:904	1:0,9	196:231	1:1,2
88/89	8245:9955	1:1,2	434:403	1:0,9	206:190	1:0,9
89/90	7970:9295	1:1,2	438:298	1:0,7	185:181	1:0,9

FUENTE: Elaboración propia de los datos del IISS para incluir las fuerzas de España y Francia. El personal excluye las fuerzas de reserva y paramilitares. Los vehículos acorazados comprenden todos aquellos con un cañón de calibre superior a 22 MM. La artillería incluye morteros y lanzacohetas de un calibre superior a 120 MM. Los aviones incluyen todos los tipos basados en tierra. Los buques comprenden todos los tipos desplegados en aguas atlánticas y adyacentes a Europa. Los submarinos excluyen los modelos con misiles balísticos³⁰.

y Equilibradas de Fuerzas (MBFR) o en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación Europea (CSCE). Pero en conjunto, y como reflejan los datos de la tabla 2, el balance fue sensiblemente continuista, aunque con una ligera tendencia a mejorar, ya que de los nueve indicadores analizados, el saldo de la OTAN se volvió favorable en dos: helicópteros y medios contracarro (aunque en este caso el cambio obedeció más a un ajuste metodológico); mejoró en buques de superficie, aviones y vehículos acorazados; se mantuvo en personal, carros de combate y artillería; y empeoró sólo en el caso de los submarinos. En la edición de 1990, el IISS modificó la estructura comparativa de los datos para recoger las reducciones FACE ³¹, por lo que en lugar de incorporarse a la tabla 2 se analizarán posteriormente.

En conjunto, y en base a su metodología estática, los análisis del IISS confirmaron la capacidad militar del PV durante el período señalado para desarrollar una estrategia ofensiva en Europa, si así se decidía, y aunque el resultado de los balances y la percepción de las intenciones políticas del PV mejoraron progresivamente, su exceso de capacidad militar alentó una percepción objetiva de amenaza en occidente.

La tabla 3 recoge los análisis del Departamento de Defensa de los Estados Unidos incluidos en su publicación anual Soviet Military Power. La objetividad de esta publicación tenía en su contra que su edición coincidía con el trámite parlamentario del presupuesto de defensa, con lo que tendía a justificar las

demandas presentadas ³². Pero manifestada esta reserva sobre su posible subjetividad, debe también indicarse en su favor que se confeccionaba utilizando los abundantes medios de la Oficina de Evaluación y Análisis de Programas del Pentágono, y que al ampliar los elementos de análisis numéricos a otras variables estratégicas, económicas o tecnológicas, el resultado global de la comparación entre las capacidades de Estados Unidos y la Unión Soviética fue más benigno que el producido por otros enfoques más parciales, incluidos los de la OTAN y el IISS.

En las ediciones de 1987 a 1989, se recogieron comparaciones específicas de fuerzas del PV y de la OTAN elaboradas en base a las estimaciones norteamericanas de la Agencia de Inteligencia de la Defensa (DIA) ³³. La Tabla 3 recoge esas ediciones, coincidiendo la última con la oficialmente declarada por la OTAN. En las ediciones de 1990 y 1991 ya no figuraron las anteriores comparaciones, sino que se analizaba las repercusiones del proceso de desarme y retirada de fuerzas soviéticas del Este de Europa y el poder residual soviético.

Como reflejan los datos correspondientes a los dos primeros años, son más favorables sus comparaciones que los de las tablas del IISS y de la OTAN, salvo las estimaciones sobre fuerzas navales donde el departamento de Defensa norteamericano -y en contra de todos las demás estimaciones- otorgaba una ligera ventaja al PV. Sin embargo, el último año empeoraron las comparaciones porque las cifras coincidieron con las publicadas

TABLA 3 Evolución de los balances de fuerzas convencionales en Europa según la metodología del Departamento de Defensa de los Estados Unidos

SMP	PERSONAL ACTIVO		CARROS PRINCIPALES		VEHICULOS ACORAZADOS	
	OTAN/PV millones	RATIO	OTAN/PV miles	RATIO	OTAN/PV miles	RATIO
86/87	--	--	21,6:32,0	1:1,6	40,8:38,0	1:0,9
87/88	--	--	23,4:32,4	1:3,1	34,3:42,0	1:1,2
88/89	--	--	16,4:51,5	1:3,1	23,3:55,1	1:2,4
SMP	ARTILLERIA		HELICOPTEROS DE COMBATE		SISTEMAS ANTICARRO	
	OTAN/PV miles	RATIO	OTAN/PV unidades	RATIO	OTAN/PV miles	RATIO
86/87	17,2:23,0	1:1,3	1050:960	1:1,5	14,4:18,0	1:1,3
87/88	19,0:23,8	1:1,3	780:1000	1:1,3	14,9:20,1	1:1,4
88/89	14,6:43,4	1:3,0	2419:3700	1:1,5	--	--
SMP	AVIONES DE COMBATE		BUQUES DE SUPERFICIE		SUBMARINOS	
	OTAN/PV unidades	RATIO	OTAN/PV unidades	RATIO	OTAN/PV unidades	RATIO
86/87	4335:6310	1:1,5	1108:1355	1:1,2	195:214	1:1,1
87/88	4310:6150	1:1,4	1037:1166	1:1,1	171:214	1:1,4
88/89	3977:8250	1:2,1	--	--	--	--

FUENTE: Elaboración propia de los datos contenidos en las ediciones correspondientes del Soviet Military Power para incluir las fuerzas de España y Francia. El personal excluye las fuerzas de reserva y paramilitares. Los vehículos acorazados comprenden todos aquellos con un cañón de calibre superior a 22 MM. La artillería incluye morteros y lanzacohetes de un calibre superior a 120MM. Los aviones incluyen todos los tipos basados en tierra. Los buques comprenden todos los tipos desplegados en aguas atlánticas y adyacentes a Europa. Los submarinos excluyen los modelos con misiles balísticos ³⁴.

por la OTAN en las negociaciones para la reducciones de fuerzas armadas convencionales (FACE) de Viena. Esta coincidencia parecía obligada para no presentar en la mesa de negociaciones unas

estimaciones alternativas más favorables a la OTAN pero, en cualquier caso, ofrecieron una perspectiva más favorable del balance en la administración norteamericana.

En cuanto a las comparaciones de la OTAN, las disputas internas entre griegos y turcos, así como la duda sobre incluir o no a las fuerzas españolas y francesas no integradas en la estructura militar de la OTAN, dificultaron la actualización periódica de los balances citados. El primero informe utilizado apareció en 1984, y aunque se actualizó parcialmente en 1987 ³⁵, sólo se revisó oficialmente en 1988, ante la necesidad de presentarse en Viena con unas cifras sobre las que negociar. La coincidencia de esta última estimación de la OTAN con la primera oficial del PV ha aconsejado su inclusión en la misma tabla para dar una perspectiva más amplia.

La tabla 4 refleja diferencias entre las estimaciones aliadas de los medios del PV y las cifras aceptados por éste. La falta de coincidencia es significativa en la categoría de los carros de combate, ya que pese a incluir los carros españoles y franceses, la relación variaba de 1:1,1 a 1:3,1, es decir, casi se triplicaba. Ello se debía a la inclusión de 32.500 carros viejos en el inventario del PV.

El capítulo de personal ofrecía una variación importante porque aunque la proporción se mantuvo constante (1:1,3), las cifras absolutas presentaban una disminución de 2,5 millones de hombres. Esto obedeció a una modificación contable, ya que en el

TABLA 4 Evolución de los balances de fuerzas convencionales en Europa según las metodologías de la OTAN y del PV

	PERSONAL ACTIVO		CARROS PRINCIPALES		VEHICULOS ACORAZADOS	
OTAN	OTAN/PV millones	RATIO	OTAN/PV miles	RATIO	OTAN/PV miles	RATIO
1984	3.40:4.50	1:1.3	15.5:17.7	1:1.1	38.3:39.6	1:1.0
1988	2.21:3.09	1:1.3	16.4:51.5	1:3.1	39.5:93.4	1:2.4
PV/89	2.11:1.82	1:0.9	30.6:59.4	1:1.9	46.9:70.3	1:1.5
	ARTILLERIA		HELICOPTEROS DE COMBATE		SISTEMAS ANTICARRO	
OTAN	OTAN/PV miles	RATIO	OTAN/PV unidades	RATIO	OTAN/PV miles	RATIO
1984	13,7:14,7	1:1	800:900	1:1,1	13,9:19,2	1:1,4
1988	14,4:43,4	1:3	2419:3700	1:1,5	18,2:44,2	1:2,4
PV/89	57,0:71,5	1:1,2	5270:2785	1:0,5	18,0:11,4	1:0,6
	AVIONES DE COMBATE		BUQUES DE SUPERFICIE		SUBMARINOS	
OTAN	OTAN/PV unidades	RATIO	OTAN/PV unidades	RATIO	OTAN/PV unidades	RATIO
1984	3697:7430	1:2,0	970:1300	1:1,3	170:197	1:1,2
1988	3977:8250	1:2,1	--	--	--	--
PV/89	7130:7876	1:1,1	598:128	1:0,2	200:228	1:1,1

FUENTE: Elaboración propia de los datos de 1984 para incluir las fuerzas de España y Francia que proporciona el IISS ³⁶.

computo de personal de 1988 no se incluyó el personal de las fuerzas navales, como se había incluido en 1984.

Pero a pesar de las divergencias puntuales señaladas, la tabla refleja una aproximación general, ya que de los nueve

indicadores comparados, los datos el PV sólo cuestionaron la superioridad que la OTAN le otorgaba en tres categorías: personal, helicópteros y sistemas anticarro; mientras que admitieron su superioridad en carros de combate, vehículos acorazados, artillería, aviones y submarinos. Con ello se validaron las estimaciones barajadas por las fuentes militares occidentales a lo largo del período. Y aunque de las propias cifras del PV no se deducía una situación de indefensión absoluta de la OTAN, sí que reflejaban el desequilibrio en fuerzas convencionales y justificaban la preocupación aliada ³⁷.

Al margen de las estimaciones de la OTAN, la Asamblea parlamentaria del Atlántico Norte (AAN) desarrolló sus propias valoraciones del balance de fuerzas. En un informe de 1986, y en base a los datos procedentes de las mismas fuentes recogidas en este capítulo, compartió la percepción de inferioridad del Mando Aliado y del IISS ³⁸. En el de 1987 ya se incluyeron algunas reservas metodológicas para mostrar las limitaciones del balance, y aun cuando el análisis admitió que el PV gozaba "de una clara superioridad numérica sobre la OTAN en categorías importantes de armas convencionales", también puso de relieve que esa inferioridad numérica no implicaba una victoria total ³⁹. De esta forma, el órgano interparlamentario de la OTAN reflejaba un menor pesimismo que la organización militar respecto al balance.

Otra institución parlamentaria donde se evaluó el balance de fuerzas convencionales, aunque sin carácter periódico ni

elaboración propia, fue la Unión Europea Occidental. Su Comité sobre Cuestiones de Defensa y Armamento confeccionó durante 1986 y 1987 una evaluación de la amenaza. El informe propuso una resolución en la que se reconociera la preocupación por "la gran superioridad numérica de las fuerzas convencionales soviéticas en Europa central y del norte" y recomendó al Consejo que la política de defensa europea "se basara en una estimación creíble, objetiva y consistente de la amenaza" ⁴⁰.

Durante el debate plenario del informe no se cuestionaron las conclusiones técnicas sobre las capacidades convencionales del PV, pero se cuestionaron que esas capacidades fueran acompañadas de intenciones agresivas, especialmente cuando se estaban desarrollando las negociaciones que conducirían al acuerdo para la reducción de fuerzas nucleares de alcance intermedio entre las dos superpotencias. La falta de oportunidad política determinó su desestimación final, pese a que se había adoptado por mayoría en la Comisión ⁴¹.

En 1989, la Asamblea efectuó otra comparación de fuerzas convencionales cuyo balance fue más descriptivo que valorativo, y reflejó una estimación de la superioridad convencional del PV (2,6:1 en hombres, 2,31:1 en carros de combate, 2,2:1 en vehículos acorazados, 2,60:1 en artillería, 1,82:1 en helicópteros, 1,48:1 en sistemas de misiles anticarro, 1,65:1 en aviones de combate, y 1,21:1 en submarinos), salvo en buques de superficie donde la relación (1:1,47) favorecía a la OTAN ⁴².

A pesar de la coincidencia con el anterior, del debate que condujo a su aprobación en la Asamblea se desprende que el cambio de las circunstancias políticas permitió aprobar un informe que antes se había rechazado ⁴³, porque su finalidad no era ya la de cuantificar el desequilibrio, sino la de facilitar el cálculo de las asimetrías a reducir mediante las negociaciones FACE de Viena. La diferente fortuna de los dos informes que contenían prácticamente las mismas conclusiones sobre el balance de fuerzas de ambos bloques (capacidades) obedeció a la distinta valoración de las actitudes políticas (intenciones) de los países socialistas en ese período, especialmente tras la firma y ratificación del tratado INF, el anuncio de retirada de fuerzas soviéticas y la caída del muro de Berlín. Lo que refuerza la dependencia de los criterios militares de la seguridad de los criterios políticos de la misma.

1.5 El escenario más desfavorable de conflicto

Además de las percepciones de las fuerzas de ambos bloques, conviene identificar las situaciones en las que los aliados consideraron más desfavorable un enfrentamiento. A tal fin se elaboraron algunos supuestos (denominados escenarios en terminología estratégica), donde se daban determinadas condiciones o secuencia de acontecimientos que configuraban el escenario más comprometido para la seguridad europea.

Dado que las fuerzas del PV contaban con la capacidad material para lanzar un ataque por sorpresa a gran escala y con los medios necesarios para romper la defensa adelantada occidental, para contrarrestar esta posibilidad real, la OTAN dependía de una respuesta político-militar inmediata y de la movilización a tiempo de las reservas adicionales de fuerzas. Por ello se recurrió a elaborar modelos de movilización en el que el balance de fuerzas se estimaba en función del tiempo de movilización disponible y de las fuerzas movilizadas.

Thomsom describió varios escenarios en función del tiempo de movilización disponible, y suponiendo que el PV se movilizaba antes que la OTAN. Si la OTAN reaccionaba cuatro días después del PV, la derrota estaba garantizada porque la OTAN no hubiera tenido tiempo de ocupar las posiciones defensivas; pero si reaccionaba con una diferencia de tiempo inferior a dos días podría contener el ataque del PV ". Además del tiempo de diferencia en la movilización, se daba un problema adicional por la diferencia de la capacidad de refuerzo de ambos bandos. Según el desfase de ambos bandos en la acumulación de fuerzas, se podrían alcanzar relaciones de fuerzas críticas que decidirían el enfrentamiento. Por ejemplo, y suponiendo un margen de ventaja en la movilización de cinco días para el PV, la OTAN no habría tenido más remedio que ceder espacio para ganar tiempo, y aunque esto no predeterminaba una victoria militar total, la pérdida de una gran parte del territorio alemán y el desbordamiento de la

defensa adelantada hubiera provocado una crisis política y militar importante en la OTAN ⁴⁵.

Otros analistas plantearon distintos supuestos de movilización y fueron estudiando la evolución del balance en los distintos momentos a partir del día de la movilización de la OTAN (M). De la tabla 5 se desprende que la desproporción de fuerzas se iría acentuando hasta los diez o quince días a partir de la movilización del PV, por lo que si el ataque se producía antes, el PV tendría más posibilidades de triunfo ⁴⁶.

La OTAN dependía de las reservas porque no mantenía un despliegue permanente, por eso era necesario que movilizara sus reservas con el máximo tiempo posible para evitar el desfase crítico señalado anteriormente, que la OTAN interpretara con prontitud los signos de movilización del PV, y que la decisión política de movilización militar no se demorara ⁴⁷.

TABLA 5 Comparación de las movilizaciones del PV y de la OTAN en el Frente Central

	M	M+4	M+5	M+9	M+10	M+14	M+15	M+30	M+90
POSEN	1,2	1,4	-	1,6	-	1,2	-	1	1,2
KAUFMANN	-	1	-	1,3	-	1,9	-	-	2,2
KUGLER	-	-	1,7	-	1,6	-	2	1,8	1,5

FUENTE: William W. Kaufmann, Barry R. Posen y Richard L. Kugler ⁴⁸
 NOTA: Las cifras representan la relación de Equivalentes en Divisiones Acorazadas (ADE) acumuladas por el PV respecto a la OTAN. Posen considera que la OTAN reacciona con siete días de retraso Kaufmann y Kugler parten de una movilización simultánea.

Otro elemento del escenario más desfavorable era el espacio

geográfico de mayor riesgo. Según varios analistas ⁴⁹, ese espacio estaba situado al norte de la antigua frontera interalemana, dado que allí el terreno ofrecía varios ejes de penetración y se abría tras los primeros 50 kilómetros, con lo que se dificultaba su defensa si el despliegue adelantado aliado no conseguía detener inicialmente el ataque del PV. La sensibilidad de ese escenario se confirmaba por el despliegue de 30 divisiones de primera categoría (19 soviéticas, 6 alemanas y 5 checas), en especial sus Grupos de Maniobra Operacionales, que podían entrar en combate 24 horas después de su movilización y combatir autónomamente durante 60 o 90 días ⁵⁰. La especial capacidad ofensiva de estas fuerzas y la idoneidad del terreno para una penetración del PV, puso en peligro el mantenimiento de las posiciones adelantadas y de las líneas logísticas situadas tras ellas, con lo cual, y ante un desbordamiento, la OTAN se encontraría ante el dilema de recurrir a la escalada nuclear o ceder a las propuestas políticas del PV. Pero la mayor contribución a la configuración de la amenaza era que los mandos militares consideraban posible técnicamente que se desencadenase en ese espacio geográfico sensible un ataque por sorpresa con suficientes garantías de éxito y que esa posibilidad de una victoria rápida ⁵¹.

Esta reducción del escenario geográfico desfavorable al sector norte del Frente Central, no significaba que la OTAN no estuviera preocupada por otros escenarios. Así, la OTAN

consideraba que un ataque del PV en el Flanco Norte podía amenazar las líneas de comunicación con el continente americano y los accesos al Báltico y que de producirse en el Flanco Sur corrían peligro las fronteras orientales de Italia y Turquía, así como Tracia y el Bósforo. No obstante, se consideraba que un conflicto en esas zonas geográficas no constituía el supuesto más crítico porque un resultado desfavorable en ellos no podía alterar de forma irreversible el resultado del enfrentamiento global. Por el contrario, un resultado desfavorable en el Frente Central hubiera conducido inevitablemente al hundimiento de toda la estrategia aliada ⁵².

1.6 El cambio de signo en los balances

Si los balances habían reflejado la tensión entre los dos bloques, también reflejaron los efectos de la distensión, y se tornaron imprescindibles cuando se consolidó la oportunidad de negociar la reducción de fuerzas convencionales en Europa ⁵³. La negociación llegó precedida de anuncios de reducciones unilaterales de fuerzas soviéticas que se consideraron por la alianza como "una contribución positiva para corregir" el desequilibrio ⁵⁴ y que representaron el punto de involución de los balances, ya que desde entonces comenzó a declinar el tradicional carácter negativo del saldo. Las ediciones de 1990/91 y 1991/92 del Balance Militar recogieron las modificaciones

presentadas en la tabla 6, centrándose en los límites geográficos de la negociación.

A finales de 1989, y por efecto de las reducciones de fuerzas orientales, el tiempo de preaviso se elevó hasta 33-44 días y la relación de movilización entre los días críticos (M+4-M+10) pasó de 2:1 a 1:1 ⁵⁵, y se confirmó esa tendencia tras la retirada de fuerzas de Europa del Este y ,especialmente, después que la desaparición de la estructura militar del PV ⁵⁶ privara a la URSS de sus tropas y posiciones "occidentales", y que los acuerdos de desarme FACE forzaron la paridad en la categorías de armas más desestabilizantes. Con ello, y aunque la capacidad convencional residual de la antigua Unión Soviética pasó a ser la mayor de Europa, su balance convencional frente al conjunto de los ejércitos europeos pasó a ser negativo.

Sus problemas internos, agravados tras el golpe de estado de agosto de 1991, junto con el desplazamiento geográfico de sus fuerzas al Este y las reducciones de éstas multiplicaron por cuatro el tiempo de alerta disponible por la OTAN ⁵⁷. Y aunque a principios de 1991, la OTAN consideraba todavía que la Unión Soviética era capaz de desplegar 45 divisiones en 45 días, esta hipótesis más pesimista no se podía comparar a la que representaba en los años anteriores un ataque por sorpresa del PV disponiendo de 200 divisiones. En la "cumbre" de noviembre de 1991 se reconoció la desaparición de la amenaza de "un ataque

TABLA 6 Balances de fuerzas convencionales entre el Atlántico y los Urales tras las negociaciones FACE según el IISS

IISS	PERSONAL ACTIVO		CARROS PRINCIPALES		VEHICULOS ACORAZADOS	
	OTAN/PV millones	RATIO	OTAN/PV miles	RATIO	OTAN/PV miles	RATIO
90/91	2,90:2,90	1:1	23,0:51,7	1:2,2	43,7:80,1	1:1,8
91/92	2,70:2,36	1:0,9	24,4:33,9	1:1,4	32,4:44,3	1:1,4
FACE	--	--	20,0:20,0	1:1	19,5:19,5	1:1
IISS	ARTILLERIA		HELICOPTEROS DE COMBATE		SISTEMAS ANTICARRO	
	OTAN/PV miles	RATIO	OTAN/PV unidades	RATIO	OTAN/PV miles	RATIO
90/91	18,5:49,1	1:2,7	1005:1985	1:2	--	--
91/92	20,3:27,3	1:1,3	980:1712	1:1,7	--	--
FACE	20,0:20,0	1:1	2000:2000	1:1	--	--
IISS	AVIONES DE COMBATE		BUQUES DE SUPERFICIE		SUBMARINOS	
	OTAN/PV unidades	RATIO	OTAN/PV unidades	RATIO	OTAN/PV unidades	RATIO
90/91	4884:6206	1:1,3	419:271	1:0,6	173:184	1:1,1
91/92	5960:7839	1:1,3	--	--	--	--
FACE	6800:6800	1:1	--	--	--	--

FUENTE: Adaptación propia de los datos del IISS ⁵⁸.
 NOTA: Los datos reflejan equipos desplegados en la zona citada e incluyen las fuerzas de España y Francia. El personal excluye las fuerzas navales. Los vehículos acorazados comprenden todos aquellos con un cañón de calibre superior a 20 MM. La artillería incluye morteros y lanzacohetes de un calibre superior a 100MM. Los aviones incluyen todos los tipos posibles basados en tierra. Los buques comprenden todos los tipos posibles desplegados en aguas atlánticas y adyacentes a Europa. Los submarinos excluyen los modelos con misiles balísticos. Las categorías FACE están definidas por el tratado.

simultáneo a gran escala en todos los frentes", con lo que los aliados justificaron el cambio del papel de las armas nucleares en su nuevo concepto estratégico ⁵⁹.

Los cambios señalados marcaron el fin de los balances clásicos de fuerzas entre dos bloques que ya no existían. El tiempo de preaviso se convirtió en el principal parámetro de referencia de las fuerzas aliadas ⁶⁰, y las fuentes habituales, aunque siguieron utilizando las técnicas anteriores para evaluar la incidencia de las reducciones de fuerzas, abandonaron su redacción ⁶¹.

2. LA DISTENSION CONVENCIONAL

Los cambios políticos en el Este facilitaron el desarrollo de dos procesos diferenciados de distensión militar en Europa: uno encaminado a fomentar la confianza y la seguridad entre las fuerzas enfrentadas, y otro dirigido a disminuir el nivel de las mismas. El primero correspondió al marco paneuropeo de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). El segundo, se derivó de los acuerdos de desarme entre los miembros de los dos bloques o de las reducciones unilaterales.

En 1985, la Conferencia de Desarme (CDE) de la CSCE y los de las conversaciones para las Reducciones Mutuas y Equilibradas de Fuerzas (MBFR) eran los únicos foros abiertos de distensión militar. En las primeras, se negociaban en Estocolmo medidas que fomentaran la confianza y seguridad (MFCS). Estas medidas

limitaban la actividad "operacional" de las fuerzas, pero no su capacidad "estructural" ⁶², ya que no reducían sus fuerzas aunque condicionaban su empleo. Las negociaciones MBFR de Viena trataron de reducir las fuerzas convencionales desplegadas en el Frente Central ⁶³. Sin embargo, la falta de avance en ambos foros obedeció, desde el punto de vista occidental, a la resistencia oriental a la verificación de las medidas MFCS ⁶⁴, y a la falta de fiabilidad de los datos del PV ⁶⁵ y el alcance de la verificación en las MBFR ⁶⁶.

A partir de 1986, los países del Este lanzaron numerosas ofertas de desarme convencional ⁶⁷, y sus iniciativas, principalmente soviéticas, colocaron "en serias dificultades al Oeste" ⁶⁸. El primer efecto del cambio de actitud del PV condujo al Acuerdo de Estocolmo sobre medidas MFCS, que desarrolló sustancialmente las medidas acordadas en el Acta Final de Helsinki en 1975 ⁶⁹, aunque no se negoció ninguna medida concreta de desarme. La OTAN decidió abordar el desarme y retomar la iniciativa proponiendo nuevas medidas MFCS dentro de la CSCE para ampliar los acuerdos de Estocolmo, y abriendo unas conversaciones informales con el PV para reducir las fuerzas convencionales del Atlántico a los Urales ⁷⁰.

En febrero de 1987 comenzaron las negociaciones sobre Estabilidad Convencional (CST) para establecer un mandato de negociación que redujera las disparidades numéricas, disminuyera la posibilidad de un ataque por sorpresa o una ofensiva a gran

escala, y estableciera mecanismos fiables de verificación, intercambio de información e inspecciones "sobre el terreno" ⁷¹. En diciembre de 1988, el CAN presentó su primera propuesta dirigida a obtener reducciones "asimétricas" hasta establecer una "paridad en las capacidades residuales" ⁷².

En la "cumbre" atlántica de marzo de 1988, los Jefes de Estado expresaron en su Declaración sobre el "Control de Armamento Convencional: El camino por delante" los objetivos prioritarios de la alianza: reducir el exceso de capacidad convencional del PV y su capacidad para un ataque por sorpresa o a gran escala ⁷³. En julio de ese año, los miembros del PV reestructuraron sus fuerzas de acuerdo con sus intereses nacionales, aunque tuvieron más eco los planes soviéticos para retirar unilateralmente sus fuerzas de Europa ⁷⁴. Esta decisión -que reconocía por primera vez el desequilibrio vigente de fuerzas convencionales- se interpretó por los aliados como un signo de buena disposición, a pesar del alcance limitado de sus medidas ⁷⁵. Además, las nuevas condiciones de libertad de acción política y militar permitieron a los países no soviéticos del PV iniciar las reducciones drásticas de sus fuerzas ⁷⁶. Ese mismo mes de diciembre, el Consejo de Ministros de la OTAN presentó sus propuestas de estabilidad y transparencia para ambas negociaciones en base a los acuerdos de marzo ⁷⁷.

En febrero de 1989 finalizaron las negociaciones MBFR sin que alcanzaran ningún acuerdo concreto, iniciándose en su lugar

las negociaciones FACE con el fin de reducir desequilibrios y asimetrías en cinco categorías de fuerzas: carros de combate, artillería, aviones, vehículos acorazados y personal entre el Atlántico y los Urales ⁷⁸. Con ocasión del 40 aniversario de la OTAN, los aliados reiteraron y ampliaron sus propuestas de desarme ⁷⁹, y aprobaron el "Concepto Comprensivo de Control de Armamento y Desarme" de la OTAN, desarrollado a partir de las iniciativas de Reikiavik en 1987 ⁸⁰.

En 1990, la "cumbre" aliada de Londres reconoció abiertamente la dimensión de los cambios ocurridos en las relaciones de seguridad entre el Este y el Oeste y propuso al PV una declaración conjunta en la que se afirmara que ambos bloques no serían ya adversarios y un compromiso de no agresión. Por estas razones se reconoció la necesidad de cambiar la estrategia y la estructura de sus fuerzas de la alianza tan pronto como entraran en vigor las retiradas de tropas soviéticas y el tratado FACE en negociación ⁸¹.

En noviembre de ese año, se firmó en París la Carta para una Nueva Europa, el Tratado FACE y la Declaración Conjunta de los 22 países miembros de la OTAN y del PV en los que se consolidaba el carácter cooperativo de las relaciones de seguridad entre los firmantes ⁸². Estos acuerdos políticos representaron el fin de la percepción tradicional de "amenaza" en función de las intenciones hostiles y el exceso de capacidades del PV. A partir de ahora no cabía sino revisar las capacidades propias y evaluar

los nuevos "riesgos" (el termino amenaza desapareció de la terminología oficial). Esto condujo, durante el año siguiente, a una revisión de las estructuras de fuerzas en Copenhague ⁸³, a un régimen de cooperación con sus antiguos aliados y a la revisión de su concepto estratégico en Roma ⁸⁴. Estas revisiones representaron un paso hacia el establecimiento de un nuevo modelo de seguridad desde el anterior de "confrontación", aunque precisaban del elemento cuantitativo de las reducciones de armamento para alcanzar un nuevo modelo de "poscontención" basado en formas de seguridad colectivas y cooperativas ⁸⁵. Estas llegarían más tarde con el Tratado FACE.

2.1 Las medidas de fomento de confianza y de seguridad (MFCS) de la CSCE

Desde el punto de vista militar, la CSCE no era una organización de defensa colectiva, porque no preveía mecanismos de defensa común contra terceros. Tampoco contaba con fuerzas propias, o con un sistema de solución pacífica de controversias obligatorio, o con mecanismos de ejecución forzosa de sus decisiones. Los acuerdos adoptados en el marco de la CSCE sólo vinculaban políticamente, y no restringían "la soberanía de los estados para escoger su política de defensa nacional" ⁸⁶. Con estas limitaciones estructurales, su función se había limitado a un proceso de diálogo y negociación entre sus miembros. Sin

embargo, los cambios políticos en el Este permitieron aprovechar este foro para normativizar la distensión política en el área de la seguridad mediante la progresiva adopción de principios, medidas y mecanismos de seguridad que retroalimentaron el proceso general de distensión.

El concepto de seguridad de la CSCE estaba basado en la interrelación de sus elementos militares (primera "cesta"); sus elementos económicos, tecnológicos, científicos y ecológicos (segunda "cesta"), y los derechos humanos y libertades fundamentales (tercera "cesta"). El desarrollo de la cooperación sobre estas materias se intensificó durante la segunda mitad de los ochenta. Y aunque sólo se aborden en este apartado sus elementos militares, no debe olvidarse la incidencia de los demás elementos, para evitar el reduccionismo conceptual de la seguridad a sus componentes militares.

La CSCE mantuvo abierto ininterrumpidamente el proceso de distensión entre el Este y el Oeste basado en los principios generales del Acta Final de Helsinki de 1975 ⁸⁷. Sin embargo, y desde las medidas MFCS contenidas en esa Acta, no se alcanzaron otros acuerdos hasta 1986, cuando se aprobó en Estocolmo un nuevo grupo de medidas ⁸⁸.

En ellas, se establecieron condiciones más severas de notificación previa de maniobras para incluirlas en un calendario que se comunicaba a todos los miembros. La notificación se volvió obligatoria si se daban alguna de las circunstancias siguientes:

participación individual o conjunta de 13.000 hombres, 300 tanques, 200 salidas de aviones, o 3.000 miembros de unidades aerotransportadas o anfibias (en Helsinki el límite estaba sólo en 25.000 hombres). También se amplió la obligatoriedad de la observación a determinadas actividades en las que participaran más de 17.000 hombres (o más de 5.000 si eran de unidades aerotransportadas o anfibias), y se reguló el régimen de observación para evitar la discrecionalidad del país anfitrión. Asimismo se estableció la prohibición de desarrollar actividades militares no anunciadas con un año de antelación si llegaban a reunir más de 40.000 hombres, o de dos años si reunían más de 75.000. Además, se introdujeron y regularon, por primera vez, mecanismos de verificación como la inspección sobre el terreno (on site) para verificar el cumplimiento de las medidas MFCS adoptadas.

En la Conferencia de Seguimiento de Viena, y dentro de una atmósfera de distensión entre el Este y el Oeste, se evaluó el cumplimiento de los acuerdos anteriores y se otorgó un mandato de negociación para "desarrollar y ampliar los resultados de Estocolmo" ²⁹. En el mismo documento, se hizo referencia a otro mandato acordado por los 23 estados miembros de la OTAN y del PV para negociar reducciones de fuerzas armadas convencionales en Europa (futuro tratado FACE), y aunque se incorporaba al marco general del proceso de la CSCE, se mantuvieron al margen de los procedimientos habituales y de los miembros neutrales y no

alineados de la CSCE ⁹⁰.

Las negociaciones condujeron a nuevas medidas que se recogieron en un documento denominado "Viena 1990" elaborado para conocimiento de los Jefes de Estado y de Gobierno durante la cumbre de París de 1990 ⁹¹. En este documento provisional, se obligaba a facilitar información orgánica hasta nivel brigada o regimiento para fuerzas terrestres o anfibias, y escuadrón para fuerzas aéreas basadas en tierra. También obligaba a informar sobre despliegues de nuevos sistemas de armas y de las previsiones presupuestarias. Se reducía el límite de la obligatoriedad de la observación de maniobras a 13.000 hombres o 300 tanques (3.500 en el caso de fuerzas aerotransportadas o anfibias).

Por otra parte, se prohibieron las maniobras de más de 40.000 hombres no notificadas con dos años de antelación. Se adoptaron mecanismos de consulta y cooperación sobre actividades militares insólitas, de cooperación en caso de accidentes peligrosos de naturaleza militar, y de verificación mediante inspecciones según un sistema de cuotas. Finalmente, se estableció una red de comunicaciones específica para facilitar el cumplimiento de las MFCS, se fomentaron los contactos entre militares, y se reguló el acceso a las bases aéreas.

Tras la cumbre de París, se continuó perfeccionando el documento de trabajo hasta redactar un nuevo documento denominado ahora "Viena 1992" para su aprobación en la Conferencia de

Seguimiento de Helsinki en 1992 ²². En él, se redujeron los límites de las notificaciones obligatorias de 13.000 a 9.000 hombres, y de 300 a 250 tanques; se ampliaron las medidas restrictivas de maniobras, prohibiendo aquéllas en las que participaran más de 900 tanques sin notificación previa; y se limitaron a seis las maniobras anuales en las que participaran 13.000 hombres o 300 tanques (además, sólo tres de ellas podían ser simultáneas y sólo otras tres podían reunir más de 25.000 hombres o 400 tanques). Por último, se mejoraron los regímenes de observación, inspección, y transparencia.

2.2 El control de armamento convencional en Europa

En noviembre de 1990 se firmó el Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) que contempló, por primera vez en el escenario europeo, la reducción negociada de equipos convencionales. Las negociaciones no fueron parte de la CSCE, aunque se consideraron encuadradas en "el marco del proceso", ya que como sus antecesoras de la CST ²³, no afectaban a todos los miembros de la CSCE, sino que sólo afectaba a los países miembros de los antiguos bloques.

Los principales objetivos occidentales consistían en alcanzar "un balance de fuerzas convencionales a menores niveles", la "eliminación de disparidades perjudiciales" y, prioritariamente, "la eliminación de la capacidad de lanzar un

ataque por sorpresa y para iniciar una acción ofensiva a gran escala" ⁹⁴. El Tratado FACE representó un avance respecto a los demás acuerdos de la CSCE por su carácter vinculante con lo que se evitaba su cumplimiento discrecional ⁹⁵. En cuanto a sus efectos numéricos, el tratado preveía para noviembre de 1995 las reducciones recogidas en la tabla 7.

Respecto a su contenido, cabe señalar que el tratado fija topes superiores, por lo que técnicamente es un acuerdo de limitación de armamento. Por eso, y como refleja la tabla 8, algunas partes pueden aumentar sus capacidades. Sin embargo, la reducción real de equipos en la mayoría de los antiguos miembros del PV ha sido muy superior a las acordadas en las negociaciones,

TABLA 7 Reducciones impuestas por el FACE

		CARROS	ACVs	ART	AVI	HEL	TOTAL
	1990	22092	28408	18604	5332	1573	76009
OTAN	FACE	19142	29822	18286	6662	2000	75912
	dif	-2950	1414	-318	1330	427	-97
	1990	32646	43556	25836	8368	1662	112068
PV	FACE	20000	30000	20000	6800	2000	78800
	dif	-12646	-13556	-5836	-1568	338	-33268

FUENTE: Tratado FACE ⁹⁶

NOTA: Las diferencias positivas representan la posibilidad de incrementar los inventarios actuales hasta los topes fijados.

ya que frente al total de 33.268 equipos a suprimir por el FACE de la tabla 7, el PV habrá prescindido en 1995 de los 131.366

equipos que recoge la tabla 8; lo que ha restado trascendencia cuantitativa al propio FACE ⁹⁷. En segundo lugar, el tratado sólo ha afectado a las categorías de armas convencionales más desestabilizadoras por su potencial ofensivo. Quedan excluidos el resto de las categorías de armamento convencional y todos los equipos navales o no convencionales, aunque algunos de ellos sean capaces de emplear también cargas nucleares o químicas ⁹⁸. En tercer lugar, las reducciones se calcularon en función del potencial de las antiguas alianzas, lo que justificó la naturaleza asimétrica de las reducciones, según reflejan las dos últimas filas de la tabla 7 (97 equipos destruidos por la OTAN frente a los 33.268 destruidos por el PV) ⁹⁹.

Una vez desaparecido el PV, el potencial militar de la antigua Unión Soviética siguió siendo importante a pesar de las reducciones de la tabla 8, pero su valor real respecto a las fuerzas occidentales disminuyó sensiblemente, especialmente tras redistribuirse sus fuerzas convencionales entre las repúblicas que la sucedieron. El acuerdo entre éstas limitó el potencial de la Federación Rusa en el área de aplicación del tratado a 5017 carros, 6279 vehículos acorazados, 3480 piezas de artillería, 570 helicópteros de ataque y 2750 aviones de combate, lo que ha supuesto una cierta inversión del equilibrio en beneficio de los aliados ¹⁰⁰.

Esta mejora de seguridad se ha añadido a la derivada de la creación de un espacio de seguridad entre Europa occidental y la

TABLA 8 Reducciones unilaterales y negociadas de los antiguos miembros del PV

	CARROS	ACVs	ART	AV	HEL	TOTAL
URSS 1988	41580	57800	42800	8561	1481	152222
retirados	-19922	-26185	-17782	-1950	0	-75839
nivel 1990	21658	31615	15018	6611	1481	76383
negociados	-8508	-11615	-1843	-1461	19	-23408
tras CFE	13150	20000	13175	5150	1500	52975
total red	-28430	-37800	-29625	-3411	19	-99247
E. ESTE 1988	17400	20328	17194	2780	242	57944
retirados	-6412	-8387	-6376	1023	-61	22259
nivel 1990	10988	11941	10818	1757	181	35685
variación	-4138	-1941	-3993	-107	319	9860
postFACE	6850	10000	6825	1650	500	25825
total	-10550	-10328	-10369	-1130	258	32119
PV 1988	58980	78128	59994	11341	1723	210166
retirada	-26334	-34572	-34158	-2973	-61	98098
1990	32646	43556	25836	8368	1662	112068
variación	-12646	-13556	-5836	-1568	338	33268
postFACE	12646	13556	5836	1568	338	3326
1995	-38980	-48128	-39994	-4541	277	-131366
postFACE OTAN y PV	20000	30000	20000	6800	2000	78800
% var OTAN	-13%	5%	-2%	25%	27%	-0,10%
% var PV	-39%	-31%	-23%	-19%	20%	-30%

FUENTE: Adaptación propia 101

NOTA: Las tablas parten de los niveles de 1988, recogen las reducciones unilaterales hasta 1990 y las impuestas por el Tratado FACE. Los totales corresponden a la cifra final permitida por el tratado y las unidades reducidas. Los porcentajes reflejan la variación de los niveles impuestos por el tratado en ambos bloques.

actual Federación Rusa, y de la mejora cualitativa de los equipos occidentales al sustituir "en cascada" los equipos más viejos por otros más modernos afectados por las reducciones del tratado. Además, el Tratado FACE impuso límites globales para cada alianza, cuatro límites regionales por zonas concéntricas, y un límite a cada inventario nacional de un tercio del global de cada alianza (denominado "regla de suficiencia") para evitar concentraciones desestabilizadoras de fuerzas en esas regiones o el predominio de un país. Los techos alcanzados han tratado de proteger razonablemente contra cualquier cambio de situación futura y cambio de régimen o república, evitando alteraciones relevantes de los balances de fuerzas. Y aunque todavía persisten desequilibrios regionales en las zonas de contacto con la Federación Rusa, Europa occidental ha mejorado sustancialmente sus seguridad al contar ahora su hipotético adversario con menos fuerzas y situadas a mayor distancia, con lo que se ha reducido la amenaza de un ataque masivo o, en caso contrario, se cuenta con más tiempo de preaviso.

El Tratado FACE se completó con un acuerdo bilateral soviético-alemán: el denominado Acuerdo "Dos más Cuatro"; y con dos acuerdos independientes pero complementarios: el Acuerdo sobre Limitación de Personal de las fuerzas convencionales en Europa (FACE 1A) y el Acuerdo sobre Cielos Abiertos (Open Skies).

El primero, limitó a 370.000 hombres el total de las fuerzas alemanas tras la reunificación y estableció la retirada, en 1994,

de las fuerzas soviéticas estacionadas en Alemania oriental ¹⁰². El segundo, fijó los límites máximos de personal comprendido entre el Atlántico y los Urales (excluido el personal de las fuerzas navales y de seguridad), y estaba sujeto a los mismos procedimientos de verificación FACE aunque no formara parte del mismo ni tuviera el carácter vinculante del Tratado FACE.

Los límites finales de personal que el acuerdo establece para finales de 1995, no podrán modificarse al alza sin justificación previa ante el resto de las partes y sólo podrán hacerse efectivas sin contravenir el acuerdo, si se efectúan en los 42 días posteriores a la notificación de su incremento. Pero la generalización de las reducciones de personal en todos los

TABLA 9 Límites máximos de personal tras el acuerdo FACE 1A

BELGICA	70000	HUNGRIA	100000	ESPAÑA	300000
BIELORUSIA	100000	ITALIA	315000	R. UNIDO	260000
BULGARIA	104000	LUXEMBURGO	900	EE.UNIDOS	250000
CANADA	10660	HOLANDA	80000	FED. RUSA	1450000
R.F.CHEC	140000	NORUEGA	450000	ARMENIA	ND
DINAMARCA	39000	POLONIA	234000	AZERBAYAN	ND
FRANCIA	325000	RUMANIA	230248	GEORGIA	ND
ALEMANIA	345000	TURQUIA	530000	MOLDAVIA	ND
GRECIA	158621	UCRANIA	450000	TOTAL CEE	1968521

FUENTE: Arms Control Reporter ¹⁰³
 ND: sin límite declarado

ejércitos, permite suponer que los límites numéricos de la tabla 9 serán revisados a la baja.

El tercero, el Acuerdo de Cielos Abiertos, se puso en marcha en 1989, a iniciativa norteamericana, para permitir la inspección aérea de los países que lo suscribieran de acuerdo con un régimen de inspección y cuotas reglamentado. El régimen de verificación incluía diversos métodos complementarios como las inspecciones sobre el terreno sujetas a un sistema de cuotas, junto con la observación aérea del acuerdo sobre Cielos Abiertos ¹⁰⁴, las medidas MFCS y los medios de verificación nacional de las partes, especialmente satélites y aviones de reconocimiento. La propuesta fue discutida a partir de 1990 en Ottawa y Budapest y perfilada definitivamente en Viena antes de su aprobación en la Conferencia de Seguimiento de Helsinki de 1992 ¹⁰⁵. Al igual que el Tratado FACE, se inscribe en "el marco del proceso" de la CSCE, pero es un acuerdo independiente y sólo lo suscribieron inicialmente 24 miembros de la CSCE, aunque está abierto a otros miembros.

El régimen prevé inspecciones aéreas 72 horas después de su solicitud por una parte sobre cualquier punto de otro estado miembro del acuerdo. El régimen regula la duración, equipos, plan de observación, sistema de cuotas y procedimientos, y se ha creado una Comisión Consultiva para controlar su desarrollo.

3. LA COOPERACION MILITAR EN EUROPA

La estructura de fuerzas convencionales en Europa ha comprendido fuerzas multinacionales y nacionales. Aunque ambas dependían en última instancia de las autoridades nacionales, aquéllas estaban integradas en tiempo de paz para facilitar su transición operacional en caso de conflicto. La cooperación militar aliada durante este período afrontó el debate sobre la contribución europea al reparto de la carga aliada (burden sharing), tuvo dos experiencias bélicas en las sucesivas crisis del Golfo que evidenciaron sus limitaciones para actuar fuera de la zona de aplicación del Tratado del Atlántico Norte (out of área), y, por último, acometió la reestructuración de sus fuerzas para ajustar sus efectivos a la nuevas situación.

Estas circunstancias permiten evaluar la capacidad militar de los países europeos para constituir el elemento convencional de la identidad europea de defensa.

3.1 El reparto de la carga militar

Los aliados europeos fueron objeto de críticas por su escasa contribución a la defensa de Europa. Sobre el concepto del reparto de la carga se dieron dos criterios: uno restringido y otro amplio. En el primero, algunos analistas y políticos

demandaron una mayor contribución de los aliados europeos para aliviar la contribución norteamericana, evaluando ésta en función de criterios exclusivamente económicos o militares ¹⁰⁶. El segundo criterio, apoyado por la administración norteamericana y los europeos valoró la contribución en función de un mayor número de parámetros, incluidos los políticos o sociales ¹⁰⁷.

Durante este período, los aliados europeos agrupados en el foro del Eurogrupo de la OTAN, hicieron valer sus contribuciones no económicas, como la permanencia de 400.000 soldados y 40.000 instalaciones militares aliadas en la RFA, o la realización de 5.000 ejercicios anuales, o las 580.000 salidas aéreas anuales (110.000 de baja altitud) en dicho territorio ¹⁰⁸. En el plano militar, los aliados europeos proporcionaban el 80% de las divisiones totales tras la movilización (el 65% de las del Frente Central), el 75% de los carros, el 90% de la artillería, el 80% de los aviones, el 70% de los helicópteros y el 85% de los buques en aguas europeas ¹⁰⁹.

Finalmente se aceptó el criterio amplio de contribución en un documento específico donde se valoraron individualmente las contribuciones y beneficios y, en función de ellos, se evaluaban los roles, riesgos y responsabilidades en la alianza ¹¹⁰. El saldo global era equilibrado aunque existían diferencias "manifiestas" entre los países europeos ¹¹¹, lo que transformó el carácter inicialmente trasatlántico del debate en otro de carácter intracomunitario. La posterior retirada progresiva de

fuerzas estadounidenses de Europa redujo el alcance de las críticas del otro lado del Atlántico.

La contribución de unidades europeas a la defensa colectiva occidental de Europa se describe en la tabla 10. En ella figuran las unidades, países y misiones de las fuerzas asignadas a la OTAN. Sin embargo, además de estas fuerzas, los europeos podían aportar también otras fuerzas nacionales no asignadas a la alianza, incluidas algunas unidades con especial capacidad para actuar en el teatro europeo o fuera de él.

Entre ellas estaban las Fuerzas de Acción Rápida (FAR) francesas, que independientemente de actuar en misiones nacionales (operación Epervier en febrero de 1986 o la campaña del Chad), podían ser utilizadas en el teatro europeo en apoyo del primer Ejército francés (como demostró la operación Moineau Hardi en otoño de 1987), o independientemente de él como reserva operacional aliada ¹¹². También se podían utilizar la Fuerza Móvil del Reino Unido (UKMF) que consistía en una brigada británica asignada al refuerzo de los acceso al Báltico; y la Brigada Mixta portuguesa estaba asignada a la defensa del Norte de Italia. La Brigada británico-holandesa fue una fuerza anfibia asignada a la OTAN que se agrupaba temporalmente y tenía como misión reforzar el flanco Norte de la OTAN, aunque esta misión se cuestionó tras la decisión danesa de inspeccionar los buques aliados que atracaran en sus puertos para ver si llevaban armas nucleares a bordo. Por último, la Brigada franco-alemana, además

**TABLA 10 CONTRIBUCION DE FUERZAS EUROPEAS A LA DEFENSA
COLECTIVA OCCIDENTAL EN EUROPA**

Unidades aliadas en la RFA	USA, BEL, RU, CAN, FRA, HOL, RFA	Fuerzas de la defensa adelantada con sectores de responsabilidad propios en el Frente Central
Fuerza Móvil Aliada AMF	BEL, RFA, ITA, LUX, HOL, RU, CAN, EEUU	Fza. aeroterrestre para refuerzo de flancos. Medios predesignados.
Fza Naval Permanente Atlan. STANAVFORLANT	CAN, RFA, HOL, RU, EEUU	Permanentes
	BEL, DIN, NOR, POR, y otros	Temporales
Fza. Naval Permanente Canal STANAVFORCHAN	BEL, RFA, HOL, RU	Permanentes
	DIN, NOR, EEUU y otros	ocasionalmente
Fuerza Naval de Servicio Medite. NAVOCFORMED 1992->permanente	activada dos veces al año ITA, TUR, RU, EEUU habitualmente	
	RFA 1987->, SPA, GRE 1989->	
Fuerzas Compuestas NCF	BEL, RFA, NOR, EEUU	A movilizar para Noruega si AMF indisponible.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos OTAN ¹¹³

de las misiones europeas, tenía otro valor esencial: experimentar la posibilidad de integración militar entre fuerzas europeas. Ubicada en diversos acuartelamientos en Bade-Würtemberg, y dependiente del Consejo Franco-Alemán de Defensa y Seguridad, entro en operatividad en 1991. Como dato significativo, de las 26 divisiones desplegadas en la República Federal de Alemania, 7 eran norteamericanas y, salvo una brigada canadiense, el resto eran europeas ¹¹⁴.

Junto a la cooperación nacional y multilateral citadas, se dio una colaboración bilateral muy intensa entre las fuerzas europeas, p.e., las grandes maniobras anuales franco-alemanas; o la cooperación entre las fuerzas británicas y alemanas del NORTHAG que estuvo a punto de traducirse en una brigada aeromóvil en 1988 ¹¹⁵, y la cooperación franco-británica en acciones como la evacuación de Adén de 1986 o sus maniobras anfibia ¹¹⁶.

Sin embargo, a pesar de la coincidencia de intereses y salvo los casos citados, la cooperación militar no pasó del escalón cualitativo de la cooperación ni se tradujo en una integración, salvo en el caso citado de la brigada franco-alemana. La coordinación de las numerosas comisiones bilaterales de seguridad no logró consolidar ninguna estructura militar permanente. Incluso en el ámbito mediterráneo, donde se compartían intereses estratégicos comunes, la cooperación militar presentó numerosos problemas, dado que los intereses de seguridad de los países ribereños predominaron sobre los colectivos. Esto quedó patente, desde la perspectiva aliada, con ocasión de la polémica sobre la retirada del ala Táctica 401 norteamericana de la base de Torrejón, o las disputas greco-turcas, entre otros casos ¹¹⁷. Por esto, el mando AFSOUTH de la OTAN fue una "superestructura" que trató de coordinar la actividad militar de los mandos de Grecia, Italia y Turquía mediante el mando norteamericano (CINCSOUTH), mientras que las fuerzas de Francia y España estaban excluidas de ese mando. Por ello, y aunque se mantuvo el enlace

y la coordinación con la OTAN, no se aprovechó la experiencia aliada para profundizar en la integración militar en la zona.

Las causas de estos problemas fueron políticas y no técnicas-militares, ya que la ausencia formal de Francia de la estructura militar de la OTAN no impidió la elaboración de una planificación operacional común. Sus tropas participaron en los ejercicios aliados, mediante acuerdo bilaterales con el Mando Aliado del SHAPE, en diversas organizaciones de infraestructura y en el Sistema de Mando y Control Aéreo de la OTAN; y sus mandos establecieron puestos de enlace con los centros de mando aliados. España siguió una línea muy parecida a la francesa: acuerdos bilaterales con Estados Unidos, acuerdos de coordinación con la OTAN, misiones de enlace en las estructuras militares; aunque a diferencia de Francia ocupó un puesto en el Comité de Planes de Defensa (CPD) y en el Grupo de Planes Nucleares (GPN) de la OTAN, y, además, concertó sus objetivos de fuerza con la alianza. Por ello, la principal queja aliada no procedió tanto de la falta de capacidad de contribución de algunos aliados, sino del carácter condicionado y no automático de ésta.

3.2 Las actuaciones fuera de zona de la OTAN

Los dos conflictos del golfo Arábigo-Pérsico de 1987 y 1990 repercutieron en otro de los problemas tradicionales de la alianza: la resistencia europea a intervenir dentro del marco de

la OTAN en acciones fuera del espacio del Tratado del Atlántico Norte. En el caso de la invasión de Kuwait, los Estados Unidos convocaron el Consejo Atlántico de la OTAN para comunicar a sus aliados el envío de tropas y solicitar de ellos una contribución similar, además de declarar la inviolabilidad de la frontera turca. Sin embargo, entre los aliados europeos prevaleció la idea de que el conflicto quedaba fuera de la zona de actuación de la OTAN. Y a pesar de que la OTAN cooperó a la coalición proporcionando la experiencia operacional y de mando y control acumuladas y al empleo intensivo de sus infraestructuras logísticas colectivas o nacionales, la intervención aliado no fue colectiva sino en base a una cooperación establecida mediante acuerdos bilaterales entre usuarios y propietarios.

EL CPD organizó la operación "Southern Guard" para proteger dos escenarios diferenciados: la defensa de Turquía del sudeste (DOWNSET) y la protección de las líneas de comunicación mediterráneas (MEDNET) ¹¹⁸. La OTAN desplazó sus aviones AWAC a Turquía oriental la primera semana y después aceptó, por primera vez en su historia, enviar medios aéreos de su Fuerza Móvil (AMF) a Turquía ¹¹⁹. La OTAN desplegó en Turquía 42 aviones de la AMF, misiles tierra-aire de diversos tipos y equipo de protección contra guerra química. En el Mediterráneo oriental, la OTAN coordinó las operaciones de una flota compuesta por unidades navales bajo mando nacional. En el escenario del Golfo, la aportación de la OTAN se centró en proporcionar los efectos

"multiplicadores" de las experiencias logísticas, de mando, control, comunicaciones e inteligencia desarrolladas por los aliados ¹²⁰. En su conjunto, la experiencia del Golfo demostró la capacidad militar de las tropas aliadas para intervenir en coaliciones aprovechando el acervo militar de la OTAN si existía la voluntad política de intervenir militarmente.

En cuanto a la contribución europea en los dos conflictos del Golfo, en el conflicto entre Irán e Irak no se acordó ninguna acción determinada, y las fuerzas navales europeas, salvo Luxemburgo y Alemania, enviaron sus buques a la zona (Alemania los desplegó cubriendo la partida de los buques aliados) a título individual. La coordinación militar se limitó a una protección antiaérea de las unidades navales belgas y holandesas por los británicos; a los intercambios de información entre Francia e Italia; y un mando conjunto belga-holandés ¹²¹.

En el conflicto por la invasión iraquí del Kuwait, la colaboración militar con la coalición internacional se activó mediante acuerdos bilaterales con los Estados Unidos o mediante el envío de fuerzas bajo mando nacional a la zona. La falta de mecanismos de toma de decisiones colectivas por mayoría y la falta de fuerzas militares europeas determinó una contribución europea limitada, pero acorde con los mecanismos disponibles.

Así, mientras el Reino Unido y Francia desplazaron desde el primer momento fuerzas a la zona, algunos países las enviaron tras el final del conflicto para ayudar a los refugiados kurdos

-caso de las fuerzas terrestres de Alemania y España-, o para colaborar en la limpieza de minas -caso alemán-. Los dos primeros países enviaron fuerzas de sus tres servicios; Italia no envió fuerzas terrestres; Bélgica, España y Grecia sólo mandaron fuerzas navales; Holanda y Alemania aportaron buques (aunque con limitaciones geográficas en el caso alemán) y aviones. En la mayoría de los casos -Francia incluida- se facilitó el soporte logístico de la coalición (única aportación de Portugal e Irlanda). En el caso alemán, no se dio una negativa formal a la petición de tropas terrestres, y de hecho se enviaron algunos equipos y fuerzas ¹²², pero se alegaron motivos jurídicos para no desplazar una entidad significativa de fuerzas en una decisión contradictoria y justificada por su situación interna ¹²³. Incluso, la decisión aliada de desplegar en Turquía las fuerzas móviles de la alianza en prevención de que sufriera una agresión incluida en el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte no dejó de ser una decisión controvertida ¹²⁴.

La primera crisis del Golfo trajo a la UEO la oportunidad de ampliar su activo militar mediante la coordinación de las actividades militares de sus miembros para una actuación "fuera de zona" en función del párrafo 3 del artículo VII del Tratado de la UEO ¹²⁵. En el mismo agosto se llevaron a cabo dos reuniones extraordinarias de los ministros de Exteriores y Defensa, y, posteriormente de sus Jefes de Estado Mayor de la UEO (más observadores de Grecia, Dinamarca, Turquía y Noruega) ¹²⁶.

La coordinación naval se decidió tras la reunión de agosto en París de los mandos militares de los países miembros ¹²⁷, según los esquemas experimentados durante 1987 y 1988, y apoyándose en los sistemas franceses de mando y control. A finales de agosto se acordó establecer dos zonas al Norte y Sur del Estrecho de Ormuz y del Golfo de Omán (en ésta no se había prevista el empleo de fuerza militar). El procedimiento se basó en una coordinación entre las capitales, los agregados militares navales y un centro de operaciones francés en París.

En cuanto al objeto de la coordinación, como la decisión de enviar fuerzas a la región fue adoptada con completa soberanía por cada país miembro, sólo se pudo coordinar el control del embargo marítimo. La coordinación operacional en esa misión con el resto de las fuerzas de la coalición no se estableció hasta mediados de septiembre, cuando los mandos franceses consiguieron, no sin esfuerzos ¹²⁸, establecer la coordinación de parte de la flota europea (los buques británicos habían quedado inicialmente bajo control americano y los holandeses pasaron a quedar bajo ese mismo control en enero, mientras que los buques belgas y españoles cedieron su control operacional al mando francés al iniciarse el conflicto).

El intento de coordinar los "ámbitos terrestres y aéreos" ¹²⁹ no pasó de algunas cooperaciones logísticas ¹³⁰. Las primeras fuerzas británicas y francesas se enviaron los días 8 y 9 de septiembre respectivamente. Las segundas, salieron el día 14 del

Reino Unido y el 15 de Francia. El día 18, tras la sesión extraordinaria de los ministros de Defensa y Exteriores de la UEO y en base a su comunicado final, Bélgica, Holanda, Grecia, Italia y España enviaron fuerzas navales a la zona.

La 7ª Brigada Acorazada británica quedó inicialmente bajo el mando táctico de la 1ª División de Marines, pero luego actuó bajo el control operacional del VII Cuerpo de Ejército norteamericano. La decisión francesa de entrar en combate se adoptó por su presidente, tras conocer el plan aliado y en función de la capacidad de las tropas francesas para efectuar la misión que se les asignó, tras lo que se aceptó ceder el control operacional ¹³¹; adoptando Italia este mismo esquema de cesión.

Las propias evaluaciones internas de la experiencia señalaron los límites de la UEO en estructuras de mando, procedimientos y medios de apoyo logístico para coordinar una pequeña fuerza naval ¹³². Pese a lo cual, los buques de la UEO efectuaron el 68 % de las identificaciones, realizaron el 39 % de las inspecciones marítimas, y neutralizaron 842 minas ¹³³.

En líneas generales, la intervención de fuerzas europeas en el Golfo, al margen de la OTAN, sirvieron de piedra de toque de la capacidad militar europea. Pero del mismo modo que la UEO demostró su utilidad como marco de consultas y de cobertura política a la participación militar decidida por cada gobierno, también demostró que carecía de las instituciones y competencias necesarias para una actividad operacional efectiva.

3.3 La reestructuración de las fuerzas convencionales aliadas

Los cambios descritos incidieron en la estructura anterior de fuerzas e iniciaron un proceso y obligaron a su revisión para ajustarla a las nuevas necesidades de defensa. Tras el inicio de la retirada de las tropas de la Unión Soviética se hizo patente la necesidad de revisar el estacionamiento de tropas aliadas en Alemania ante una amenaza residual pero lejana -salvo en el Flanco Norte- de las tropas soviéticas. El criterio de cambio apuntó hacia la sustitución de las unidades nacionales aliadas por otras de carácter multinacional que cubrieran los objetivos políticos de justificar la presencia de fuerzas aliadas en otros países y de evitar la "renacionalización" de las políticas militares tras el fin inminente de la Guerra Fría ¹³⁴.

Algunos países, como Francia y el Reino Unido, contaban con capacidad militar para acciones globales. Pero las experiencias del Golfo demostraron la necesidad de contar con unidades más versátiles, dentro de una estrategia más omnidireccional, y la insuficiencia de los medios europeos para atender a la resolución de estos tipos de crisis ¹³⁵. La necesidad de intervenir de forma urgente en colaboración con unidades aliadas facilitó la proliferación de fuerzas de acción rápida que pudieran ser movilizadas bajo mando nacional, en coaliciones o en estructuras colectivas de defensa o seguridad, incluso permitiendo su asignación múltiple (con varios "sombreros" en terminología al

uso), y pudiendo utilizarse en cualquier zona donde peligraran los intereses de seguridad de los países que contaran con este tipo de fuerzas.

Siguiendo estas líneas generales, y a remolque de las reformas nacionales, la OTAN acordó en mayo de 1991 una nueva estructura de fuerzas y despliegues que había comenzado a estudiar en 1990 tras la declaración aliada de Londres. La revisión de fuerzas se anticipó a la adopción del nuevo concepto estratégico: el MC 400 (aunque la revisión de ambos documentos fue paralela). La reforma comprendía las fuerzas, sus órganos de mando y sus misiones.

A falta de un enemigo definido, los aliados consideraron que las nuevas fuerzas tendrían que ser más móviles, flexibles y multinacionales y estructuraron tres tipos de ellas: fuerzas principales de defensa, de reacción y de aumento.

Las fuerzas de defensa principal constituirían el núcleo de la defensa europea (65%). Ubicadas en Alemania, sus siete cuerpos de ejército serían nacionales o multinacionales ¹³⁶, constarían de unidades activas o en reserva con un nivel variable de dotación o entrenamiento, salvo aquellas unidades seleccionadas para apoyo de las fuerzas de reacción durante una gestión de crisis. En caso necesario, el refuerzo de estas unidades se efectuaría mediante las fuerzas de Aumento (25%). Estas fuerzas serían nacionales y estarían ubicadas en sus países con menor grado de preparación; pudiendo estar en activo, reserva, o en

cuadro, por lo que precisan mayor tiempo de alerta y medios de transporte. Las fuerzas de reacción (10%) se dividirían en dos: las fuerzas de reacción rápida (FRR) y las de reacción inmediata (FRI). Aquéllas constituidas sobre la base de las fuerzas móviles AMF de la OTAN, y éstas sobre la base de unidades multinacionales o nacionales muy ligeras.

Uno de los objetivos de la nueva estructura multilateral de fuerzas ha sido el de atender a la prevención y gestión de conflictos, disponiendo de fuerzas adecuadas a las necesidades de cada crisis, y permitiendo la generación de fuerzas de reserva. Según la dimensión de la crisis, la OTAN podría utilizar primero, las fuerzas especiales AMF de tierra y aire y las fuerzas navales permanentes del Atlántico y del Mediterráneo. Segundo, podría utilizar las fuerzas de alerta temprana aerotransportadas (COMNAEWF). Después, y sucesivamente, se emplearían las fuerzas FRI, las FRR, las de Defensa Principal, y las de Aumento, hasta llegar a la movilización total de sus fuerzas.

Tampoco se ha definido el sistema de control operacional bajo el mando del Estado Mayor del ACE sobre estas unidades en caso de crisis (ya que en tiempo de paz las tropas no dependen de la OTAN). Aunque la decisión de empleo depende del Comité de Planes de Defensa. Las fuerzas FRR permanecen en tiempo de crisis bajo control de los cuarteles multinacionales de la OTAN hasta el momento del despliegue, pero éste depende de una decisión

política adoptada por unanimidad. La cadena de mando de la OTAN también se vio inmersa en una reestructuración para reducir un 25% sus efectivos humanos y adecuar su estructura a la reforma de las fuerzas. Aunque tampoco se ha definido la estructura definitiva, las decisiones adoptadas apuntan a una reducción a dos del número de Mandos Mayores de la OTAN: el SACEUR, Mons (Belgica), y el SACLANT Norfolk (EEUU); mientras que el número de Mandos Mayores Subordinados sería de tres: CINCNORTHWEST, High Wicombe, (R.U.); CINCENT Brunssum (Holanda) y CINCSOUTH, Nápoles (Italia) con sus respectivos mandos de tierra, mar y aire.

3.4 Las reformas en las fuerzas convencionales europeas

Si las necesidades demográficas habrían obligado en 1988 a una reestructuración del ejército alemán "Herstruktur 2000", nada más anunciarse la retirada unilateral de tropas soviéticas, algunos aliados comenzaron a estudiar reducciones unilaterales de fuerzas, de forma que en 1989, los aliados habían perdido un 10% de su capacidad militar sin coordinación previa ¹³⁷. Francia aprobó en 1989 su plan "Armées 2000" por el que se establecía una reducción final de 200000 hombres ¹³⁸. Bélgica anunció la retirada parcial de sus fuerzas de Alemania hasta reducir su número a una brigada ¹³⁹, así como las reducciones de un 20% de su personal y de un tercio de su fuerza aérea. Italia anunció una reducción inicial de 20000 hombres ¹⁴⁰, y Dinamarca aprobó un

plan similar diseñado por su Comisión de Defensa en la que se abogaba por la retirada de una brigada de la RFA y la de sus fuerzas navales del Báltico ¹⁴¹.

TABLA 10 Reducciones de personal y material de los países europeos tras las negociaciones FACE y FACE 1A

PAIS	PERS	CARRO	VVAA	ART	AV	HEL	TOTAL
BEL90	87	359	1381	376	191	0	2307
95	70	334	1099	320	232	46	2031
DIN90	26	419	316	553	106	3	1397
95	39	353	316	553	106	12	1340
FRA90	396	1343	4177	1360	699	418	7997
95	325	1306	3820	1292	800	352	7570
RFA90	399	4726	3103	2462	626	206	11123
95	345	4166	3446	2705	900	306	11523
GRE90	133	1879	1641	1908	469	0	5897
95	158	1735	2534	1878	650	18	6815
ITA90	339	1246	3958	2144	577	168	8093
95	315	1348	3339	1955	650	142	7434
HOL90	86	913	1467	837	196	91	3504
95	80	743	1080	607	230	69	2729
POR90	55	146	244	343	96	0	829
95	75	300	430	450	160	26	1366
ESP90	235	854	1256	1373	242	28	3753
95	300	794	1588	1310	310	71	4073
RU90	3578	1198	3193	636	842	368	6237
95	1450	1015	3176	636	900	384	6111
USA90	287	5904	5747	2601	704	279	15235
95	250	4006	5372	2492	784	518	13172

FUENTE Elaboración propia ¹⁴²

NOTA: Las cifras de personal (en millares) incluyen sólo tropas de tierra y aire. Las cifras alemanas comprenden las fuerzas de la antigua República Democrática Alemana.

El gobierno británico preparó en 1990 su programa de reestructuración "Options for Change" que preveía la reducción de 40.000 soldados ¹⁴³. Holanda anunció una reducción del 15% de sus efectivos para 1995 y del 30% para el año 2000 ¹⁴⁴. Alemania se comprometió bilateralmente con la URSS mediante el Tratado "Dos más Cuatro" a reducir sus fuerzas tras la reunificación a 370.000 hombres. Y el parlamento español redujo a 170-190.000 hombres sus necesidades hasta el final de la década ¹⁴⁵

Las reducciones vinieron forzadas por los cambios de las necesidades, pero también por las previsiones demográficas negativas en los países europeos y a la tendencia a constituir ejércitos profesionales ¹⁴⁶. Y aunque la crisis del Golfo ralentizó su curso, los aliados reanudaron sus programas de reestructuración en base a sus intereses nacionales y con autonomía -aunque no de forma independiente- de las reducciones FACE y FACE 1A y de la planificación aliada. En este sentido la planificación militar nacional condicionó la planificación aliada, ya que, p.e., las cifras de personal negociadas en Viena se ajustaron a las previsiones nacionales; además de que esta prioridad de la planificación nacional tuviera como colofón la recuperación por Alemania en 1990 de su capacidad de planeamiento que tuvo hasta entonces delegada en la OTAN ¹⁴⁷.

Las previsiones francesas, españolas o italianas, han rebasado las previsiones de los acuerdos suscritos y confirmado un proceso de reducción cuantitativo definido según los intereses

nacionales, aunque coordinado con la OTAN ¹⁴⁸. Al margen de los socios comunitarios, la cifra final de las fuerzas de Estados Unidos en Europa se fue revisando a la baja. Iniciada la retirada durante la campaña de Kuwait, las previsiones oficiales han señalado para 1995 una reducción de 150.000 hombres de tierra y aire, permaneciendo en Europa un cuerpo de dos divisiones y de tres o cuatro alas, en lugar de los dos cuerpos con cuatro divisiones anteriores, tras el cierre de 500 instalaciones ¹⁴⁹.

3.5 El desarrollo de la identidad europea de defensa

Las experiencias del Golfo demostraron la necesidad de contar con una capacidad militar europea que apoyara a una política exterior unificada en la zona ¹⁵⁰. Sin embargo, el único avance en la integración militar europea se limitó a la experiencia de la Brigada franco-alemana.

Su creación, en junio de 1987, tuvo lugar en medio de los debates sobre la retirada de tropas americanas tras Reikiavik ¹⁵¹. Aunque hasta el 22 de enero de 1988 no se estableció el Consejo franco-alemán de Seguridad y Defensa ¹⁵², el compromiso francés con la seguridad alemana se fue consolidando con la creación en 1983 de las FAR, con las maniobras conjuntas, con las consultas preestratégicas, y con ciertos tipos de formación común. La cooperación francesa tenía como objetivo formal mostrar su disponibilidad para defender a Alemania y desarrollar la

integración defensiva europea, pero también reflejaba el deseo de un mayor compromiso bilateral o multilateral con sus aliados europeos aumentando su "compatibilidad" con la OTAN ¹⁵³, a pesar de que se mantuviera el distanciamiento formal ¹⁵⁴.

Desaparecida la amenaza militar del Este, las reestructuraciones nacionales se vieron sujetas a las modificaciones cuantitativas señaladas, pero no aprovecharon la oportunidad de la reestructuración para integrar sus fuerzas y siguieron las líneas de reestructuración cualitativas marcadas por la OTAN. Su participación en la estructura de fuerzas de la OTAN se incrementó hasta 14 de las 16 divisiones previstas, pero sin que las fuerzas francesas y españolas aprovecharan la coyuntura para integrarse en las nuevas estructuras de fuerzas de la OTAN ¹⁵⁵.

Sólo a finales de 1990, se registraron iniciativas tendentes a dotar a la UEO de capacidad militar. En primer lugar, se produjeron en el marco de la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión europea las propuestas italiano-británica, para la creación de una fuerza europea para actuaciones fuera del marco de la OTAN, y la propuesta franco-alemana de articular un núcleo de fuerzas europeas a partir de la experiencia de la brigada conjunta ¹⁵⁶. Posteriormente, surgió otra iniciativa franco-alemana para la creación de una nueva unidad bilateral: el denominado "Eurocuerpo", aunque abierta a la participación de los demás países europeos ¹⁵⁷.

El deseo generalizado, aunque no unánime, de los países europeos de profundizar su identidad de defensa con ocasión del Tratado sobre la Unión Europea condujo a la declaración anexa al mismo donde se recogían sus iniciativas particulares para dotar a la UEO de una capacidad operacional y de planeamiento ¹⁵⁸. Y aunque las iniciativas siguen pendientes de desarrollo (el propio Tratado está pendiente de ratificación), el reconocimiento expreso de la competencia de defensa dentro de las de la Unión Europea ha supuesto un cambio cualitativo en el desarrollo de la identidad europea de la defensa al abrir la integración de las estructuras de fuerza europeas.

No obstante, y como se verá en el capítulo correspondiente, la competencia de defensa en el Tratado de la Unión Europea se concibe como un proyecto a largo plazo, con un papel para la UEO en ella, pero sin que ésta haya perdido su carácter intergubernamental y sin que, por lo tanto, se haya "comunitarizado" la capacidad militar de sus estados miembros.

A la espera de una mayor integración, estos miembros se comprometieron a ir desarrollando la capacidad militar de la organización, para el momento en que la unión política tuviera necesidad de ella. La "reactivación" militar de la UEO se ha orientado a articular una célula de planeamiento, y a incrementar la coordinación militar en los campos logístico, transporte, instrucción y observación estratégica. Los miembros nacionales asignarán fuerzas nacionales si es preciso, pero la nueva

estructura no tendrá por el momento fuerzas propias, lo que aleja a corto plazo la opción de integración militar colectiva ¹⁵⁹.

Todas las unidades europeas nacionales o multinacionales podrían contribuir a la UEO, aunque tengan otros compromisos ("sombreros" múltiples). Y aunque la última iniciativa bilateral franco-alemana podría ser el embrión de una unidad europea, todavía no hay indicios objetivos que permitan confirmar esas expectativas de integración. Por el contrario, se reduce la presencia de fuerzas europeas estacionadas en Alemania y no se han previsto, salvo en el caso franco-alemán, estacionamientos o intercambios permanentes de fuerzas entre los europeos que potencien la percepción de una identidad defensiva ¹⁶⁰.

NOTAS AL SEGUNDO CAPITULO

1. Instituto de Economía Mundial y RR.II. de la URSS (INEMO), Disarmament and Security 1986 (Boulder, Colorado: Westview Press y Novosti, 1987): 106.
2. Comité de Ministros de Defensa del PV, Correlation of Forces in Europe (Londres: Novosti Press Agency, 30 enero 1990).
3. Los primeros datos oficiales del PV se aproximaron bastante a los manejados en Europa y, como ha señalado Barry Posen, la existencia de datos clasificados no afectaba sustancialmente el valor de los datos abiertos, ya que éstos no se cuestionaron por aquellos que tuvieron acceso a ambos tipos de datos, "Reassessing Net Assessment", International Security 13 (primavera 1988):158.
4. Servicio Información de la OTAN, Fuerzas convencionales en Europa: los hechos, Bruselas (1988):18; Warsaw Treaty Defence Ministers-Statement (Londres: Novosti, 30 enero 1989); Dpto. Defensa de los EEUU Soviet Military Power 1988, Washington, (1988):114; IISS Military Balance 1988-1989, Londres (1989):237; y Ministerio de Defensa del Reino Unido UK Defence Estimates 1988, Londres, (1988):63.
5. Para estudios comparados de las distintas metodologías, ver Natalie J. Goldring, Defense Budget Project, The Conventional Balance: How Far Beyond the Bean Count Are We? de Natalie J. Goldring, Washington, (1989); Dimitri Sotani y Paolo Parinsola, "The Conventional Balance in Europe", en The Arms Race in an Era of Negotiations, David Carlton y Carlo Schaerf eds., (Londres: MacMillan, 1991):199-227; y Rafiq L. Bardaji, "Cómo Medir la fuerza militar: Algunos criterios básicos", Política Exterior 3 (invierno 1989):166-83.
6. Esta crítica se puede encontrar, entre otros autores, en Carl Levin en un informe para el Subcomité del Senado de los Estados Unidos sobre Fuerzas Convencionales y Defensa de la Alianza, Beyond the Bean Count, 20 enero 1988; Antony Cordesman, "Fatal Flaws in Presenting the NATO/Warsaw Pact Balance", Armed Forces Journal International (jul 1988):60-68; Eliot Cohen, "Towards Better Net Assessment", International Security 13 (1988): 50-89; John Cross, "European Views of the Military Balance" en NATO in the Fifth Decade, (Washington: National Defense Univ. Press, 1990):146-7.
7. Malcolm Chalmers y Lutz Unterscher en "Is There a Tank Gap?", International Security 13 (verano 1988):5-49.
8. Carl Levin, Beyond the Bean..., pp. 10-12.
9. Ken Brower, "The Warsaw Pact/NATO Military Balance: the Quality of Forces" (Sandhurst, Reino Unido: Centro de Estudios Soviéticos, 1988):33-35.
10. Stephen D. Biddle realizó una extensa crítica de las metodologías estáticas y dinámicas, "The European Conventional Balance: A Reinterpretation of the Debate", Survival 30 (mar-abr 1988):99-121.
11. El Dep. de Defensa de los EEUU define al ADE como una "medida de la efectividad de las fuerzas terrestres basada en la calidad y cantidad de los principales sistemas de armas", Informe al Congreso del secretario de Defensa, Caspar Weinberger, Allied Contribution to the Common Defense, marzo 1986, 44. Los ADE también permitían comparar la acumulación de fuerzas, p.e., el CSIS estimaba que la relación en el Frente Central era favorable al PV en 1967 (1:1,5), en 1977 (1:1,8) y en 1987 (1:2,2), "NATO: Meeting the Coming Challenge", Washington, (noviembre 1988):28.
12. William P. Mako, Joshua Epstein, y la Oficina de Presupuestos del Congreso han utilizado, aunque con diversas variantes, el índice WEI/WEU. El DEF ha sido empleado por Barry Posen en "Is NATO Decisively Outnumbered?", International Security 12 (primavera 1987):190-1.
13. Carl Levin asignó ventaja a la OTAN en calidad de armas, preparación, fiabilidad, base económica e industrial; igualdad en personal y mando y control; y desventaja en las seis restantes. La trascendencia de este informe obedece a que su publicación tras los acuerdos INF de Washington, supuso una revisión de la percepción oficial norteamericana del balance, Beyond the Bean... pp. 1-3.
14. John H. Mearsheimer, "Numbers, Strategy and the European Balance", International Security 12 (primavera 1987):174-185.

15. John H. Mearsheimer, "Assesing the Conventional Balance", International Security 13 (1988):54-89.
16. Cada modelo de análisis comprendía un conjunto de ecuaciones donde se iban asignando valores a las variables seleccionadas; el análisis operacional consistía en realizar determinados ejercicios tácticos para evaluar la capacidad real de las fuerzas; los juegos de guerra analizaban simulaciones de combate desarrolladas por ordenador; y los cálculos de probabilidades se dedicaban a evaluar las posibilidades de alcanzar determinados resultados en función de estadísticas de comportamiento asignadas a las variables.
17. Frederick W. Lanchester creó en 1914 un modelo basado en el ritmo de pérdidas (attrition) que se explica por Stephen D. Biddle en "The European Conventional Balance...", pp. 105-108. La cifra (3:1) aparecía en la edición del manual de doctrina del Dep. de Defensa norteamericano Field Manual 100-5, en su edición de 1976 pero no en las sucesivas de 1982 y 1986. En cualquier caso, la cifra de referencia generó una discusión doctrinal propia: John H. Mearsheimer, Assesing the Conventional Balance, 54-89; Joshua M. Epstein, "The 3:1 Rule", International Security 13, (primavera 1989):99-127. Incluso como señala James A. Thomson se ha estandarizado la cifra de 1.5:1 porque si se mantiene esa relación de superioridad en un teatro global, a partir de esa relación se podría generar una relación de 3:1 en determinados sectores de ese frente para conseguir la superioridad local necesaria. "An Unfavorable Situation: NATO and the Conventional Balance", RAND M-2842-PP/RC, (noviembre 1988):20.
18. Para la polémica, ver John J. Mearsheimer, "Assesing the Conventional Balance: The 3:1 Rule and its Critics", International Security 13 (primavera 1989):54-89; Joshua M. Epstein, "The 3:1 Rule, the Adaptive Dynamic Model and the Future of Security Studies", International Security 13 (primavera 1989):90-127.
19. Stephen D. Biddle ha analizado el determinismo pesimista de esta metodología, y el "desequilibrio" de los modelos dinámicos donde pequeñas oscilaciones de los variables determinaban cambios radicales en los resultados, citando, en el ejemplo expuesto, a William W. Kaufmann, "The Arithmetics of War Planning", en Alliance Security, John D. Steinbruner y Leon V. Sigal, eds., (Washington D.C.: Brookings Institution, 1983); "The European Conventional Balance...", p. 108.
20. Para una crítica de las metodologías analíticas ver Paul K. Davies, "The Role of Uncertainty in Assesing the NATO/Pact Central Region Balance", RAND, (diciembre 1988):27-31.
21. Joshua M. Epstein llegó a la conclusión de que "la OTAN tiene los medios materiales para frenar al Pacto de Varsovia" tras aplicar su modelo de análisis descrito en "Dynamic Analysis and the Conventional Balance in Europe", International Security 12 (primavera 1988):154-65.
22. Joshua M. Epstein, The 1988 Defense Budget (Washington D.C.: Brookings Institution, 1987):43; comentando una propuesta de Zbigniew Brzezinski de retirar 100000 hombre de Europa en Game Plan (Boston: Atlantic Monthly Press, 1986):180-2.
23. Paul K. Davies ha descrito los "juegos de guerra analíticos y con escenarios múltiples" introducidos en el Centro de Evaluación de Estrategia de la RAND Corporation para evaluar los elementos de incertidumbre derivados de variables no evaluadas tradicionalmente en la definición de escenarios, "The Role of Uncertainty...", "The Role of Uncertainty...", pp. 7-25. Otras simulaciones por ordenador como el modelo JANUS del Laboratorio Nacional de Lawrence Livermore, utilizado para evaluar el enfrentamiento de pequeñas unidades; o el TACWAR del Instituto para el Análisis de la Defensa, y utilizado con variantes en el Pentágono, que se diseñó para evaluar un enfrentamiento en el frente central; Barry M. Blechman, William J. Durch, y Kevin P. O'Prey en NATO's Stake in the New Talks on Conventional Armed Forces (Londres: MacMillan, 1990):139-59.
24. Así opinaban los dos últimos comandantes del Mando Aliado de la OTAN: Bernard Rogers, "si fuera atacada convencionalmente hoy, la OTAN se vería obligada bastante rápidamente a decidir si debía recurrir al nivel nuclear táctico", "NATO Conventional Defense Initiative", NATO's Sixteen Nations (julio 1986):18; John Galvin reconoció que "sólo podemos defendernos durante dos semanas ante un ataque generalizado del PV, luego tendremos que utilizar las armas nucleares" ya que la OTAN "nunca ha tenido suficientes medios para una disuasión convencional" en declaraciones al Armed Forces Journal International, (agosto 1988):53.
25. Elliot A. Cohen, "Towards a Better Net Assessment", International Security (verano 1988):50-89.
26. Este cambio fue especialmente relevante en los análisis estadounidenses, tradicionalmente más pesimistas. Así los informes de la Oficina de Presupuestos del Congreso como el U.S. Ground Forces and the Conventional Balance in Europe, Washington D.C., (1988):26, o el citado del Senador Levin, significativo por ser el primero en reconocer públicamente el cambio de tendencia. También los militares comenzaron a respaldar el cambio, y la Junta de Jefes de Estado Mayor tras una estimación clasificada efectuada durante el verano de 1987 llegó a la conclusión de que "la OTAN tiene suficiente capacidad convencional para hacer que un ataque soviético sea altamente improbable" según Bernard Trainor, "U.S. Rates non-Atom Arms", New York Times (30 noviembre 1987). Richard A. Bittinger denominó este cambio de valoración de la comunidad estratégica como "new thinking" en "The Threat, the Conventional Balance and Common Security", Defense Analysis (primavera 1990):35.

27. Rainhardt Rummel ha definido la evaluación de la amenaza como "la recogida de datos técnicos, la evaluación militar de tales datos y la interpretación política de la evaluación militar", y señalado cómo "no se hicieron intentos para desarrollar por Europa occidental una valoración genuina de su amenaza", "Preparing Western Europe for the 1990's", en The Evolution of an International Actor, (Boulder, Colorado: Westview, 1990), pp. 187 y 17, respectivamente.
28. Según las conclusiones finales, la OTAN no sería derrotada necesariamente ni el PV vería que su ventaja numérica era suficiente para arriesgarse a un ataque", Military Balance 1986-1987, (Londres: IISS, 1986):225.
29. A partir de esta edición, el IISS y en función de las dificultades metodológicas decidió "no exponer ningún juicio de conjunto sobre el grado de equilibrio entre la OTAN y el PV", Military Balance 1987-1988, (Londres: IISS, 1987):230.
30. Las ediciones del Military Balance corresponden a las notas 28, 29, y 31.
31. Military Balance 1988-1989, (Londres:IISS/Brausey's, 1988):232-3.
32. Anthony H. Cordesman ha analizado las contradicciones metodológicas de esta publicación y del Military Balance en "Fatal Flaws in Presenting NATO/WP Balance", Armed Forces Journal International (julio 1988):60-68; Tom Gervasi ha editado una crítica edición paralela: Soviet Military Power: The Pentagon Propaganda, (New York: Vintage, 1988).
33. La Junta de Jefes de Estado Mayor (JCS) de los EEUU editó sus propias estimaciones globales (Military Posture) donde no figuraban cifras concretas sino gráficos, y cuyas conclusiones sobre el balance regional europeo coincidían sustancialmente con las del Soviet Military Power. En general, las estimaciones de los mandos militares nacionales tendían a ser más pesimistas que las de sus ministerios, como la citada, u otras como las de los Libros Blancos del Ministerio de Defensa alemán y los UK Defence Estimates, cuyas conclusiones no se han incluido por dificultades metodológicas de comparación.
34. Los datos proceden de las siguientes ediciones y páginas del Soviet Military Power (Washington D.C.: Government Printing Office) 1987:90-91; 1988:110-5; 1989:99, respectivamente.
35. El ministerio de Defensa de la RFA editó una actualización en la que se incluían las fuerzas españolas y francesas, Force Comparisons 1987, (Bonn: Oficina de Prensa e Información Federal Alemana, 1987).
36. Los datos proceden del Servicio de Información de la OTAN, Force Comparisons, Bruselas, 1984 y Fuerzas convencionales en Europa: los hechos (1988):27-28; Warsaw Treaty Defence Ministers Statement, (Londres: Novosti, (30 enero 1989); Soviet Military Power 1988, (Washington: Dep. de Defensa, 1988):114; Military Balance 1988-1989, (Londres:IISS, 1989):237; y U.K. Defence Estimates 1988 (Londres: Ministerio de Defensa, 1988):63
37. Robert Spencer y Carl Christoph Schweitzer señalan han señalado esta evolución respectivamente en "Alliance Perceptions of the Soviet Threat 1950-88" y "NATO Threat Perceptions in the 1950s and 1980s" en The Changing Western Analysis of the Soviet Threat, (New York: St. Martin Press, 1990):39-46 y 49-53.
38. Asamblea del Atlántico Norte, General Report on Alliance Security, AD 180 MC(86)8, Bruselas (noviembre 1986):9.
39. Asamblea del Atlántico Norte, General Report on Alliance Security: The NATO/WP Military Balance, AD 187 MC(87)6, Bruselas, (sep 1987):20-21.
40. El informe de la Asamblea de la UEO sobre "Threat Assessment", se elaboró en base a los datos del IISS, de los ministerios de Defensa británico, alemán y norteamericano, es decir, las fuentes habituales occidentales, Doc. 1115, Proceedings III, (dic 1987):101-142. La cita figura en la página 106.
41. Sobre su debate y votación (ninguno en contra y cuatro abstenciones) pueden consultarse las actas de la Asamblea de la UEO, Proceedings 33 Sesión Ordinaria, parte IV, (diciembre 1987):178-180; 34 Sesión, (junio 1988), partes I (10-15) y II (74-76).
42. El estudio de la Asamblea de la UEO "Force Comparisons: NATO and WP Military Potential" utilizó las siguientes fuentes y ediciones: IISS Military Balance 86-89; US Soviet Military Power 87-89; UK Defence Estimates 87-88; OTAN 84 y 88; PV 89; y RFA Force Comparisons 87. Su análisis comparado se distribuía en las mismas nueve categorías que se han utilizado en la tesis. Doc. 1204 ", Proceedings III, (dic 1989):200-50.

43. Debate del Doc. 1204, Proceedings IV, (dic 1989):154-160.
44. James A. Thomson, (An Unfavorable Situation..), pp. 30-31 y 34. El CSIS estimaba que debido al alejamiento en periodos de paz de las posiciones defensivas adelantadas, la OTAN precisaría de 10 a 14 días para consolidar su defensa, "NATO, Meeting the Coming Challenge", p. 33.
45. James A. Thomson estima que la OTAN podría haber acumulado en el Frente Central hasta 30 ADE,s, en cinco días, mientras que el Pacto en diez días hubiera llegado a las 42 ADE lo que evidenciaba la necesidad de reaccionar a tiempo y de disponer de las reservas necesarias, *ibidem*, pp. 31-32.
46. Esta situación desfavorable en la movilización, denominado como M+15 por los analistas, no carecía de críticos, especialmente a partir de la retirada de las fuerzas soviéticas del Este, ver Jonathan Dean, Meeting Gorbachev's Challenge, (Londres: MacMillan, 1989):38-39.
47. Como señala Nick Fiorenza, "la situación más peligrosa para la OTAN sería que no se movilizara después de detectar una movilización del PV por una falta de unión o por el temor de provocar un ataque", The Balance of Forces in Central Europe, (Hamburgo: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (agosto 1988):54) También Jeffrey Simon, NATO/WP Force Mobilization (Washington, D.C.: National Defense Univ. Press, 1988):544.
48. Barry R. Posen, "Reassessing Net Assessment..", p. 188; William W. Kaufmann, A Reasonable Defence, (Washington D.C.:Brookings Institution, 1986):64-66; Richard L. Kugler, "The Conventional Military Balance in Europe" en Conventional Arms Control and East-West Security, Blackwill y Larrabee eds., (Oxford: Clarendon Press, 1989):56-57.
49. Para detalle de los ejes de penetración más probables (gaps) como el de Göttingen, Fulda, Hof-Nürnberg, etc, ver Carl Levin, Beyond the Bean..., pp. 55-58; y Charles Messenger, "Counter-Mobility", en Common Security in Europe, vol I, Foundation for International Security, pp. 2-3. Gráficos y mapas de los mismos en Hugh Faringdon ed., Strategic Geography: NATO, the WP and the Superpowers (New York: Routledge, 1989):374-85. Incluso en la edición de 1989, el Soviet Military Power señalaba que "el peligro militar más grande a la OTAN es la acumulación de carros y divisiones acorazadas soviéticas adelantadas en Alemania del Este enfrente del Grupo de Ejército del Norte de la OTAN (NORTHAG), donde la escasez de fuerzas desplegadas, la falta de profundidad operacional, y el terreno relativamente llano hacen difícil su defensa", p. 106.
50. Christopher Donnelly ha descrito el papel de estas unidades en "La doctrina operativa soviética: el Grupo de Maniobra Operativo en el contexto del campo de batalla futuro" en El debate estratégico y táctico dentro de la Alianza Atlántica, (Madrid: INCI, 1989):27-49.
51. Este escenario centró la preocupación de todos los analistas hasta 1990. Ver el informe del CSIS, "NATO, Meeting the Coming...", pp. 26-33.
52. El carácter secundario de ambos flancos respecto al frente central se ha mantenido por Walter Goldstein, "The Superpowers and Alliance Conflicts" en Clash in the North, (Londres: Pergamon-Brassey's, 1988):10-15; CSIS, "NATO Meeting the Coming...", pp. 33-35; David W. Adshire, "NATO's Southern Region", CSIS, (primavera 1988):5-8; Diego A. Ruiz Palmer, "The Military Balance in Southern Europe", BDM, (feb 1988):1-3; Maurizio Cresasco, "NATO's Southern Flank", The International Spectator 23 (abr-jun 1988):81; Richard Bowman, "The Defense of the Southern Flank of NATO" en Common Security in Europe..., vol I, p. 1.
53. Su necesidad para evaluar las repercusiones de los acuerdos de desarme, en lugar de prever las consecuencias del enfrentamiento, renovó el debate metodológico, como señalan Rafael Bardají, "Como medir la fuerza militar: algunos criterios básicos", Política Exterior 9 (invierno 1989):171; Natalie J. Goldring, "The Conventional Balance...", p. 1.
54. Declaración sobre "Conventional Arms Control" del Consejo de Ministros de la OTAN (09/12/88), Bruselas. NATO Final Communiques 1986-1990, Bruselas, p. 29.
55. Andrew Hamilton, "The Gorbachev Initiatives in CFE", en The Alliance at Forty: Strategic Perspectives for the 1990s and Beyond (Washington, D.C.: National Defense Univ., 1990):164.
56. La estructura militar se disolvió el 31 de marzo de 1991, tras la firma del Protocolo de Budapest de 26 de febrero de 1991, y el resto de las estructuras el 1 de julio de 1991.
57. Informe del Committee for National Security, Restructuring the US Military, Defense Budget Project, Washington D.C., (mar 1990):18.

58. Los datos pertenecen a las ediciones y páginas siguientes del Military Balance, 1990-91:232-4 y 1991-2:233-4.
59. Oficina de Información y Prensa de la OTAN, "The Alliance's Strategic Concept", Bruselas, 1991, p. 4.
60. John R. Galvin puso de manifiesto que "el tiempo de preaviso disponible determinará cuántas y qué clase de fuerzas movilizables debería mantener la alianza en su estructura y el grado y tipo de instrucción", Survival 31 (mar-abr 89):105.
61. La edición del Soviet Military Power de 1990 -que fue la última- publicó las cifras de reducciones de fuerzas soviéticas, en lugar de los tradicionales balances regionales; los informes sobre el Estado de la Alianza de la AAN se dedicaron, desde 1988, a analizar las expectativas de desarme convencional; y el Military Balance de 1990-91 retornó a los balance nacionales.
62. Esta diferenciación se debe a Richard E. Darilek, "The Future of Conventional Arms Control in Europe", Survival 30 (ene-feb 1988):18.
63. Se buscaba un límite máximo de 900000 hombres, reducciones progresivas, proporcionadas, una reducción del 10% de tropas soviéticas y americanas y medidas asociadas. Ver Ernest F. Jung, "Conventional Arms Control in Europe in the light of the MBFR Experience" Aussenpolitik 39 (primavera 1988):156, ed. inglesa; y Phillip A. Karber cifra las reducciones máximas de soldados en 5500 OTAN y 11500 PV (el 2%) en la zona de aplicación del acuerdo "Conventional Arms Control Options" en Conventional Arms Control..., Neerlich y Thomson eds., p. 161.
64. John Borawski, From the Atlantic to the Urals, (Londres: Pergamon-Brassey's, 1988):80.
65. Las negociaciones MBFR para reducir tropas en el Frente Central se bloquearon por la falta de transparencia del PV y por su resistencia a permitir mecanismos de verificación, según el Informe General de la Alianza del Comité Militar de la AAN, (Nov 86):25-29; Robert D. Blackwill, "Security Implications of Conventional Arms Control", en Conventional Arms Control..., Neerlich y Thomson, p. 125. Raymond L. Garthoff, "Estimating Soviet Military Force Levels", International Security 14 (jul-ago 1988):106; Jonathan Dean, Waterhed in Europe, (Massachusetts: Lexington Books, 1987):162-5. Lawrence Freedman estimaba en un 16% la diferencia entre las evaluaciones de ambos bloques, Arms Control: Management or Reform? (Londres: RIIA/Routledge, 1986):97.
66. April Carter ha descrito las resistencias del PV a las propuestas aliadas en Success and Failures in Arms Control Negotiations (Estocolmo: SIPRI, 1989):244.
67. El PV propuso en el "Llamamiento de Budapest" (11/06/86) reducciones de personal y aceptó el principio de inspección "sobre el terreno". El "Plan Jaruzelski" (08/05/87) proponía la retirada de las armas convencionales y nucleares más ofensivas del frente central. El PV admitió el principio de las reducciones asimétricas en Berlín (28-29/05/87). M. Gorbachov propuso intercambiar datos, verificar intercambios y reducciones de personal durante la cumbre de Moscú (29/05/88). Un resumen de las reducciones de fuerzas orientales se encuentra en Karsten Voigt, informe AG222-DBC(89)5, AAN, (oct 89):2, y sobre sus propuestas en Tom Frinking y Douglas Bereuter, informe AG263-CS/as (89)7 de la AAN, oct 1989, 18-22.
68. Robert Blackwill describe las dificultades occidentales para responder a las propuestas del PV en "Security Implications of CAC", en Conventional Arms Control..., Neerlich y Thomson, pp. 126-127
69. Para una valoración global del Acuerdo CDE de Estocolmo (22/09/86), ver John Borawski, From the Atlantic to the Urals, pp. 35-135. April Carter ha descrito las razones por las que ambos bloques decidieron transferir las negociaciones MBFR a un nuevo foro sobre desarme, Success and Failures..., p. 250-1.
70. El Consejo de Ministros del CAN creó un Grupo de Trabajo de Alto Nivel (HLTF) para el control de armamento tras su reunión de Halifax, Canadá (30/05/86). NATO Final Communiques 1986-1990, p. 11; y en su declaración sobre Control de Armas Convencionales de Bruselas (11/12/86) decidió mantener las dos negociaciones citadas. NATO Final Communiques 1986-1990 p. 14.
71. Las conversaciones sobre Estabilidad Convencional (CST) (17/02/87-10/01/89) se describen por Loic Bouvard, informe de la AAN sobre "Developments in 1987-88 Arms Control, Bases and the Gulf" (nov 1988):14-26; Bruce George, informe AF 286-PC(88)6 del Comité Político de la AAN, "CBM,s: Next Steps for Stability and Security" (nov 88):28-45.

72. John R. Galvin, "Some Thoughts on Conventional Arms Control", "Some Thoughts on Conventional...", p. 104. El término "asimetrías" era contestado porque no tenía en cuenta la "ilegitimidad" de la presencia de fuerzas soviéticas, ver Pierre Lalouche, "Les futures négociations sur la stabilité conventionnelle en désarmement classique en Europe", (Paris: IFRI/UNIDIR, 1990):96.
73. Servicio de Información de la OTAN, "Conventional Arms Control: the Way Ahead", Bruselas (2-3/03/88), NATO Final Communiques 1986-1990, p. 24.
74. M. Gorbachov anunció la reducción de 50.000 hombres, 10.000 carros y 8.500 piezas de artillería de Europa del Este en su discurso ante las NNUU (07/12/88), en Europe Transformed Documents, Lawrence Freedman ed., (Londres: Tri-Service Press):279. Además de describir su alcance cuantitativo, Jack Mendelson ha puesto de relieve su "significado cualitativo" porque en opinión de varios expertos, como Sam Nunn o Paul Nitze, retrasó sustancialmente un ataque del PV en "Gorbachev's Preemptive Concession", Arms Control Today (mar 1989):12.
75. El Gral. Galvin manifestó ante el Comité de Adquisiciones del Congreso de los EEUU su preocupación por las capacidades residuales y por los programas de modernización de armamento soviético (220 carros o un submarino al mes), Hearings, 28 febrero 1989, p. 4.
76. Para una descripción de las mismas ver Jeffrey Simon en "NATO, WP and European Security", European Security Policy after the revolutions of 1989, (Washington D.C.: National Defense Univ. Press, 1991):31-41; IISS Military Balance 1990-91, pp. 227-31.
77. Servicio de Información de la OTAN, declaración ministerial en el Consejo Atlántico de Bruselas, (09/12/88), NATO Final Communiques, pp. 29-31.
78. Stanley Resor resaltó el cambio de aptitud "chocante" del PV al aceptar criterios de negociación, como la aceptación de sublímites nacionales o la existencia de asimetrías no aceptadas anteriormente en las negociaciones MBFR, "European Arms Control After the NATO Summit", Arms Control Today (jun-jul 1989):3.
79. Servicio de Información de la OTAN, declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Atlántico de Bruselas (30/05/89), NATO Final Communiques 1986-1990, p. 35.
80. Servicio de Información de la OTAN, "The Alliance's Comprehensive Concept", Bruselas, 1989.
81. Servicio de Información de la OTAN, "London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance" (06/06/90), NATO Final Communiques 1986-1990, p. 41.
82. Ver los textos de la Carta en Cumbre de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, Ministerio del Portavoz del Gobierno, pp. 17-51; y de la Declaración Conjunta en pp. 60-65. El texto del Tratado FASE en Boletín Congreso 205-1, serie C, (10/12/91):1-66; La relación de fuerzas tras el Tratado FASE se analiza en el IISS Military Balance 1990-1991, pp. 229-32.
83. Servicio de Información y Prensa de la OTAN, reunión del CPD y GPN de Bruselas, (28-29/05/91), NATO Communiques 1991, pp. 43-47.
84. Además, la declaración de Jefes de Estado o Gobierno de Roma (7-8/11/91) reconoció la mejora de su seguridad hasta el punto de "no afrontar ya la vieja amenaza de un ataque masivo", NATO Communiques 1991, NATIP, Bruselas, p. 26.
85. Esta idea se expone por Michael R. Lucas, "The CSCE and the Post-Cold War Era", Hamburger Beiträge 48, ed. inglesa, Hamburgo (sep 1990):134.
86. Esta era la conclusión del estudio de Volker Ritberger, Manfred Efinger y Martin Mendler, "Toward an East-West Security Regime: The Case of CSBM", Journal of Peace Research 27 (primavera 1990):70.
87. Oficina de Información Diplomática, Acta Final de Helsinki (01/07/75), Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1976.

88. Documento de la Conferencia de Estocolmo (19/09/86), Ministerio de Asuntos Exteriores, OID, 1987. Se comentan en el informe de Victor-Yves Ghebali, "Les mesures de confiance du processus de la CSCE", UNIDIR Research Papers 3, ed. francesa, pp. 25-101.
89. CSCE, documento de Clausura de la reunión de seguimiento de Viena (04/11/86-19/01/89), 1989, p. 12.
90. Esta diferenciación de encuentra en la Declaración de Reikiavik del Consejo de Ministros (12/06/87), donde se reserva expresamente para las CST "autonomía en relación con la materia, participación y procedimientos. NATO Final Communiques 1986-1990, p. 16; Jorge Fuentes, "El Congreso de Viena de 1989", Política Exterior III (Invierno 1989):150.
91. Texto en Focus on Viena 21 (dic-1990):9-14. Comentado por Ingo Peters, "CSBM Policy after the Cold War", Aussenpolitik 42, (primavera 1991), ed. inglesa, pp. 134-6.
92. CSCE, "Documento de Viena 1992", aprobado por el Consejo de Ministros de Exteriores de Praga (24/03/92).
93. Thomas J. Hirschfeld señaló cómo las negociaciones sobre estabilidad Convencional (CST) se vincularon al proceso CSCE a instancia de Francia, "Arms Control in Europe", Arms Control Today (mar 1988):13; John Borawski ha descrito la resistencia de la mayoría de países aliados a la presencia de países neutrales y no alineados "en asuntos que no afectaban directamente su seguridad", y su insistencia en que "las nuevas conversaciones tomaran lugar al margen de la CDE sobre bases independientes", "Toward Conventional Stability in Europe?", The Washington Quarterly (otoño 1987):16.
94. Servicio de Información de la OTAN, "Conventional Arms Control: The Way Ahead", NATO Final Communiques 1986-1990, p. 24.
95. El Tratado FASE figura en el Boletín de las Cortes, 205-1 (10/12/91):1-66. La evaluación jurídica del tratado se ha efectuado por Fernando Mariño Menéndez, "El Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa" Rev. Española de Derecho Internacional 43 (1991/1):57-74.
96. Los datos del tratado FASE corresponden a la fuente señalada en la nota 101, pp. 5-7. Los datos de partida y las diferencias corresponden al estudio exhaustivo de Jonathan Dean y Randall Watson en base a los datos facilitados por BASIC, Arms Control Reporter y la Agencia de Desarme de los EEUU, en "CFE and Beyond", International Security 17 (verano 1992):86.
97. Respecto a la cualitativa, Wolf Khislat cita una frase del Gral. John Galvin en su visita a Moscú, en julio de 1990, definiendo el tratado como "la llave que el síndrome de la confrontación", en "Changes in the European Security System: a NATO View", en Desarme convencional y seguridad en Europa, Antonio Marquina ed., (Madrid: Univ. Complutense Madrid, 1990):20.
98. Los aliados trataron de excluir la aviación del Tratado FASE, por su doble capacidad, hasta que el presidente norteamericano, George Bush, (28/08/89) propuso su inclusión, junto a los helicópteros y el personal, por las razones analizadas por André Dumolin y Eric Remacle, "Les negociations de Vienne", Securité et stratégie 35 (nov 90):84-85.
99. Estas reducciones superan la ratio 5:1 favorable a la OTAN que se había calculado para "tener algún efecto significativo" en el balance de fuerzas por James A. Thomson y Nanette C. Gans, "Conventional Arms Control revisited: Objectives in its New Phase", Conventional Arms Control..., Neerlich y Thomson, p. 118.
100. El acuerdo entre las repúblicas y las negociaciones dentro del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte de la OTAN entre todas las partes figuran en BASIC Reports 19 (21 feb 1992):1-4.
101. Los datos originales proceden de las mismas fuentes que los de la nota 101, especialmente Dean y Watson, "CFE and Beyond...", pp. 114-8.
102. Los extractos más relevantes del tratado aparecen el "Treaty on the Final Settlement with respect to Germany" Survival 32 (nov-dic 1990):560-2.
103. El Acta Final de las Negociaciones FASE IA se suscribió el 10 de julio de 1992, Arms Control Reporter pp. 410.B.22-24.

104. En el Doc. 1288 del Comité de Defensa de la Asamblea de la UEO, Luis de Puig ha estudiado "el problema de la desigualdad de acceso (europeo) a los datos recogidos por satélite (de terceros)" Proceedings III (dic 1991):206.
105. Aprobada finalmente el 24 de marzo de 1992. Su texto en castellano apareció en el BOE n° 230, (24/09/92), 32526-51.
106. Keit A. Dunn ha cuestionado los criterios utilizados por los críticos norteamericanos de la contribución aliada en "The Contribution of Western Europe to its own Defence", en In Defence of NATO, (Boulder, Colorado: Westview, 1990):56-76.
107. Michael Woodie, "Burden-Sharing: A New Debate with and Old Label", The Washington Quarterly 12 (otoño 1989):61-71.
108. Datos extraídos del informe "The German Contribution to Common Defence", (Bonn: Oficinas de Prensa del Gobierno y del Ministerio de Defensa de Alemania, PIOC/PIOMD, 1986):21-22.
109. Keith A. Dunn, "The Contribution of Western Europe...", p. 60.
110. Servicio de Información de la OTAN, "Enhancing Collective Security: Shared Roles, Risks and Responsibilities in the Alliance", Comité de Planes de Defensa, Bruselas, diciembre 1988.
111. Ibidem, p. 75.
112. Diego A. Ruiz Palmer, en NATO-WP Mobilisation Forces (Washington.D.C.: National Defense Univ., 1988):296. También se sostuvo su empleo como reserva operacional móvil del frente central por los generales Fricaud-Chagneud, Senger Utterling y Nigel Bagnall, "Emerging NATO Concepts", International Defense Review (nov 1988):1413-18.
113. Servicio de Información de la OTAN, La Alianza Atlántica..., pp. 358-68.
114. Nick Fiorenza, "The Balance...", p. 33-34.
115. Nigel Bagnall, "Airmobile Operations in the NORHEAG" NATO'S 16 Nations (oct 88):75-79
116. Para la cooperación bilateral francesa con sus aliados europeos, ver Diego Ruiz Palmer "French Security Policy":243-249
117. Jed C Snyder ha descrito las divergencias en "NATO Southern Nation", en Security Arrangements..., 138-41; y Loïc Bouvard, informe de la AAN sobre "Arms Control, Bases and the Gulf", AF 255 PC (88)5: pp. 26-32.
118. Ver Johnathan T. Howe, "NATO and the Gulf Crisis", Survival (may-jun 1991):246-59.
119. Servicio de Información de la OTAN, comunicado final de la reunión del CPD y del GPN de Bruselas (29/05/91), NATO Communiqués 1991, Bruselas, 1992, p. 43.
120. Manfred Woerner ha descrito esta cooperación en "La OTAN tras la cumbre de Roma", Política Exterior 24 (1991):58.
121. La escasa coordinación entre oficiales de los ministerios de Defensa y Exteriores de los, entonces siete, miembros de la UEO se describe en los documentos 1109, Proceedings III (dic 1987):33-34 y 1131 Proceedings I (junio 1988):20-21.
122. Robert Walner, "Where were the Germans?", US Naval Institute Proceedings (junio 1991):67-68.
123. Para conocer los elementos legales del debate ver Peter Bardhis, "Blue Helmets from Germany?", Aussenpolitik 4/89, pp. 37-38.

124. David S. Yost, "La coopération franco-allemande" Politique Etrangère 4/1988, p. 341.
125. Willem van Eekelen, "WEU and the Gulf Crisis", Survival 32 (nov-dic 1990):519-32.
126. Para la descripción de estas reuniones, ver Horst Holthoff, "OTAN. UEO y CSCE", en El Futuro de la Alianza, (Madrid: Asoc. Atlántica Española, 1991):80-82; Ministerio Portavoz del Gobierno, Comunicados UEO, Sesión Informativa sobre el Conflicto del Golfo Pérsico, Madrid, (05/03/91), pp. 255-66.
127. Sobre la reunión de París (27/08/90), ver Doc. 1243 de la AUEO, Proceedings III (dic 1990):124. Una relación de las fuerzas europeas participantes se encuentra en el mismo documento, pp. 129-33. También Guy Valaisson, "Les forces navales dans le Golfe", Defense Nationale (junio 1991) 188-191.
128. Para una descripción de los problemas surgidos durante la coordinación, de la UEO ver Thomas-Durell Young, "Preparing the Western Alliance for the Next Out-Of-Area Campaign", Strategic Studies Institut Papers (junio 1991) U.S. Army War College.
129. Ministerio Portavoz de Gobierno, comunicado 18 septiembre 1990, "Sesión Informativa...", nota 37, 260.
130. El citado informe cita los contados casos de cooperación terrestre y señala la desproporción entre los 210.000 hombres de EEUU y los 25.000 europeos, Doc 1244, Proceedings III (dic 90):146.
131. Frederic Prater, "La France et la crise du Golfe", Politique Etrangère 2/91, p. 443.
132. Ver informe de la Asamblea de la UEO Consequences of the Invasion of Kuwait, Doc. 1248, Proceedings III (dic 90):195-8.
133. Según los datos internos de la UEO, buques europeos realizaron el 81% de las acciones y destruyeron 662 minas, Doc 1268, Proceedings I, (jun 1991):193-5.
134. El término multinacional, en sentido estricto, implica una integración de real de mandos, fuerzas, equipos y procedimientos: AMF, NAEWF. En su sentido amplio, basta con una "apariencia" de integración o su asignación oficial (earmarking), David S. Yost, "La coopération franco-allemande...", p. 331. Karl Lowe y Thomas-Durell Young han analizado los debates respecto a estas fuerzas "Multinational Corps in NATO", Survival 33 (ene-feb 1991):66-78; y Oliver Debouzy ha descrito el carácter "político" de la medida para justificar al presencia de fuerzas norteamericanas en Europa, "The Debate on the American Presence and Role in Europe" ESG Occasional Paper (ene 1991):125-6.
135. T.W. Parker ha descrito cómo en plena crisis del Golfo, los "marines" norteamericanos tuvieron que rescatar, en agosto de 1990, 1600 ciudadanos occidentales de Liberia, en su mayoría europeos, "Operation Sharp Edge" US Naval Proceedings (sep 1991):103-6.
136. Dos serían alemanes con participación de EEUU, otro belga con participación de EEUU, uno holandés, uno americano con participación alemana, otro danés-alemán y el último alemán en el territorio de la ex-RDA.
137. El propio general en jefe de la alianza, John R. Galvin, se quejó de esta reducción descoordinada, Arms Control Reporter, 1989, p. 407.B.238.
138. Para una completa descripción del plan francés, ver Diego A. Ruiz Palmer "France" en European Security Policy after the Revolutions of 1989 Jeffrey Simon ed., (Washington.D.C.: National Defense Univ, 1989):213-223.
139. IISS, Military Balance 1990-91, p. 52 y Military Balance 1991-92, p. 48.
140. IISS, Military Balance 1989-1990, p. 53.
141. El IISS ha descrito el programa Danish Defence in the 1990's, en Military Balance 1990-91, p. 56.
142. Johnatan Dean y Randall Watson, "CFE and Beyond...", p. 110.

143. Descrito por el IISS en el Military Balance 1991-92, p. 50.
144. Descritas en el Military Balance 1990-91, 49.
145. Acuerdo del Pleno sobre el modelo de Fuerzas Armadas en conexión con el servicio militar (28/06/91), Boletín Oficial Cortes Generales, IV legislatura, serie E, n° 162, p. 6.
146. Jeffrey Simon señalaba el efecto de la tasa demográfica para 1987-2000 en un incremento medio del 15.2t para el PV y una caída del 27.5 t en los países europeos, "NATO and WP Institutional Developments" en NATO-WP Force Mobilization, (Washington D.C.: National Defense Univ. Press, 1988):40. Susan L. Clark ha descrito el efecto de la reducción de la base demográfica del reclutamiento en la alianza a finales de la década, "Who Will Staff NATO", Defense Analysis (otoño 1988):521-31.
147. Geoffrey Van Orden, "The Bundeswehr in Transition", Survival 33 (jul-ago 1991):356.
148. Las líneas de coordinación hasta 1998 se establecieron en la "1991 Ministerial Guidance" aprobada en la reunión CPD de Bruselas (29/05/91), Servicio de Información y Prensa de la OTAN, Nato Communiqués 1991.
149. El Jefe de la JCS de los EEUU, Colin Powell, anunció estas cifras en "Forward Presence", For Your Information (10 octubre 1991), USIA, Madrid. Jonathan Dean ha cifrado en 15 billones de dólares el ahorro anual de esa retirada, "CFE and Beyond...", p. 95.
150. Doc. 1269, "The Gulf Crisis: Lessons for WEU", Proceedings I (jun 1991):186-7.
151. Panayotis Ifestos, European Political Cooperation (Aldershot: Avebury, 1987):384.
152. El Consejo se creó en un protocolo anexo al Tratado del Eliseo de 1963 y fue ratificado el 1 de diciembre de 1988. Para mayor descripción de la colaboración franco-alemana ver Michael Sturmer "Franco-German Defense Cooperation", en NATO in the Fifth Decade, (Washington D.C.: National Defense Univ., 1990):97-114.
153. Peter Schmidt, "The Franco-german Defence and Security Council", Aussenpolitik 40, (invierno 1989), ed. inglesa, p. 367.
154. David Yost, "La coopération franco-allemande...", p. 845.
155. Diego A. Ruiz Palmer analiza las razones y los riesgos de la posición francesa en "French Strategic Options", Adelphi Paper 260 (ver 1991):49-51.
156. Ambas propuestas se analizan en el Doc. 1292 "Arms and equipment for a European Rapid Action Force", Proceedings III (dic 1991):309-10.
157. Aprobado en el Consejo franco-alemán de la Rochelle (22/05/92), no será operativo hasta 1995.
158. Declaración de los estados miembros de la UEO que son también miembros de la Unión Europea sobre el papel de la UEO y sus relaciones con la Unión Política y la Alianza Atlántica, Tratado de la Unión Europea, (10/12/92), Ministerio del Portavoz de Gobierno, Madrid, 1992, pp. 446-51.
159. Las previsiones internas de desarrollo se analizan en el Doc. 1307, "The Operational Organization", Proceedings I (jun 1992):145-50.
160. David S. Yost ha estudiado esta carencia en "France and West European Defence Identity", Survival 33 (jul-ago 1991):328-9.

III.- CAPITULO TERCERO
LOS MEDIOS DE DESTRUCCION MASIVA
EN LA SEGURIDAD EUROPEA

LOS MEDIOS DE DESTRUCCION MASIVA EN LA SEGURIDAD EUROPEA

Retomando el argumento analizado en el capítulo primero, la disuasión aliada consistió en persuadir al PV de que, en caso de un ataque, corría el riesgo de desencadenar una escalada nuclear táctica que podría terminar en un intercambio total con los sistemas estratégicos de los Estados Unidos ¹. Para que funcionara el mecanismo disuasor, esto es, para que fuese creíble, la OTAN debía contar con medios nucleares capaces de llevar a cabo su misión disuasoria, debía mantener el vínculo formal entre la garantía estratégica norteamericana con la seguridad de Europa, y, finalmente, debía demostrar su voluntad de recurrir a las armas nucleares -incluido el primer uso- de acuerdo con su estrategia disuasora.

En el presente capítulo, se van a evaluar estos requisitos en relación con los medios de destrucción masiva. Para ello, se va a analizar la evolución de los balances de las fuerzas nucleares y químicas presentes en Europa, el debate sobre su modernización, las dificultades del proceso de adopción de decisiones, y sus procesos de desarme.

Respecto a las armas nucleares se estudiará la evolución de algunas variables significativas, como el debate sobre la extensión a Europa de la garantía nuclear norteamericana, el

papel de las defensas contra misiles, y el cambio del papel de las fuerzas nucleares en Europa.

En cuanto a la identidad europea de la defensa, se analizará a contribución europea en estos dos campos, las expectativas de una fuerza nuclear europea, y la postura respecto a los medios químicos Y por último, se evaluará la contribución europea a la disuasión nuclear y el posible componente nuclear de la iniciativa de defensa europea.

Los medios nucleares se analizan con mayor detalle que los químicos por su mayor peso específico en la comparación global de fuerzas, pero de la misma forma que se ha indicado anteriormente, no se debe perder la perspectiva de la interacción de todos los medios con otras variables doctrinales o convencionales de la seguridad colectiva. Por otro lado, también conviene tener en cuenta su dependencia respecto a las relaciones bilaterales de distensión y disuasión entre las dos superpotencias militares, en función del menor volumen de los medios no convencionales desplegados en Europa respecto a los medios de destrucción masiva poseídos por aquellas.

1. LOS MEDIOS NUCLEARES

De todos los medios de destrucción masiva contemplados por los aliados, los nucleares fueron los más significativos por su papel esencial en la estrategia de disuasión analizada en el primer capítulo.

Y dentro de los medios nucleares, las armas nucleares desplegadas en Europa fueron las más significativas por su papel en el mecanismo de escalada, y porque el debate en torno a su modernización, función, y empleo permitió desarrollar una cierta identidad europea diferenciada dentro de la alianza.

El análisis se centra en la evaluación de los aspectos más "europeos" de las armas nucleares, por lo que no entra en el análisis del papel de las armas nucleares estratégicas de los Estados Unidos y la Unión Soviética, ya que este análisis excedería las pretensiones científicas acotadas en la investigación.

Sí se estudia el balance de las fuerzas nucleares presentes, los debates en torno a ellas, y los procesos de desarme o de negociación para reducir este tipo de armas.

1.1 El balance nuclear en Europa

Aunque el balance analizado se refiere a las fuerzas nucleares subestratégicas estacionadas en el teatro europeo y no incluye la relación global de fuerzas estratégicas, aquél está condicionado por éstas, ya que es una especie del género más amplio del balance estratégico entre las dos superpotencias. En este balance, y a diferencia de los problemas metodológicos que concurrían en los medios convencionales, la contabilización de los medios nucleares presentó una menor divergencia teórica, ya que su mayor tradición negociadora había establecido las técnicas contables que faltaron en el campo convencional ².

Además, la menor variedad y el carácter técnico de los medios nucleares facilitó la objetividad en sus comparaciones, por lo que su metodología no fue tan controvertida dentro de la comunidad estratégica, sino que se admitieron la definición de los criterios contables de cada negociación, con lo que apenas existió un problema metodológico, salvo el debate conceptual en torno a la naturaleza estratégica o táctica de las armas nucleares ³.

La menor complejidad metodológica redujo el número de balance disponibles para su evaluación. Las fuentes abiertas occidentales se redujeron, prácticamente, a las proporcionadas por el IISS, cuyos balances periódicos estables se utilizaron como referencia generalizada, mientras que las demás fuentes

oficiales occidentales publicaron sólo datos parciales, sin mantener ninguna estructura estable que permitiera comparar los datos de las distintas fuentes.

Respecto a la transparencia de los datos disponibles, hay que diferenciar entre los datos relativos a los lanzadores y a las cabezas. Los primeros aparecieron con un amplio grado de coincidencia en las fuentes. Los segundos, por el contrario, sólo aparecieron bajo cifras globales y las fuentes abiertas no proporcionaron datos desagregados respecto a las cabezas nucleares, por lo que los datos empleados se deben acoger con ciertas reservas los datos utilizados.

En las tablas siguientes se refleja la evolución de los balances de 1986 a 1990 distribuidos por lanzadores y cabezas.

TABLA 12 Piezas de artillería con capacidad nuclear

	86-1987	87-1988	88-1989	89-90	90-91
EEUU	1000	512	644	1294	1591
ALIADOS	2032	2188	2378	3915	4114
OTAN	3032	2700	3022	5209	5705
PV	3884	6260	5598	5517	7375
URSS	3720	5850	5100	4800	6322
ALIADOS	164	410	498	717	1053

FUENTE: Elaboración propia en base a los datos del IISS ⁴
 NOTA: Las piezas de artillería comprenden todas aquellas capaces de disparar cabezas nucleares (doble capacidad).

TABLA 13 Aviones con capacidad nuclear

	86-1987	87-1988	88-1989	89-90	90-91
EEUU	478	732	738	865	975
ALIADOS	1182	1341	1258	2082	2267
OTAN	1660	2073	1996	2947	3242
PV	2034	2778	2772	2679	2726
URSS	1765	2555	2427	2384	2486
ALIADOS	269	223	345	295	240

FUENTE: Elaboración propia en base a los datos del IISS (ver nota 4).
 NOTA: Los aviones comprenden todos los aparatos no estratégicos que también pueden lanzar bombas nucleares (doble capacidad) y desplegados en tierra o en portaaviones en las aguas adyacentes.

TABLA 14 Misiles de corto y medio alcance

LANZADORES	86-1987	87-1988	88-1989	89-90	90-91
EEUU	344	400	245	36	122
ALIADOS	189	179	180	180	188
OTAN	533	579	425	216	310
PV/OTAN	2,8:1	3,4:1	4,8:1	7,8:1	5,4:1
PV	1541	1971	2053	1691	1637
URSS	1184	1598	1661	1306	1300
ALIADOS	357	373	392	385	337

CABEZAS PV	2081	2511	2737	1691	1637
PV/OTAN	3,1:1	4,2:1	6,:1	7,7:1	5,2:1
IDEM OTAN	533	619	425	216	310

FUENTE: Elaboración propia en base a los datos del IISS (ver nota 4).
 NOTA: Las cifras incluyen todos los modelos no estratégicos lanzados desde tierra. Las tres cabezas de los SS-20 impiden que coincidan las cifras totales de misiles y cabezas.

TABLA 15 Misiles lanzables desde plataformas marítimas

LANZADORES	86-87	87-88	88-89	89-90	90-91
EEUU	206*	192*	81*	85*	93*
ALIADOS	160	160	160	160	160
OTAN	346	352	241	245	253
PV/OTAN	1.3:1	1:1.7	1:3.1	1:2.8	1:3.5
PV	470	200	76	85	71
URSS	470	200	76	85	71
ALIADOS	-	-	-	-	-

CABEZAS PV	470	200	76	85	71
PV/OTAN	1.6:1	1:4.6	1:10.6	1:9.5	1:11.5
IDEM OTAN	768	920	809	813	821

FUENTE: Elaboración propia en base a los datos del IISS (ver nota 4).
 NOTA: Los misiles comprenden los lanzables desde el mar: balísticos o de crucero.
 *Indica que se han atribuido unos 40 SLEB para las 400 cabezas nucleares asignadas al SACEUR.

Las tablas aportadas ofrecen datos de los medios de lanzamiento disponibles, pero no permiten evaluar el número exacto de proyectiles nucleares de artillería o de bombas de aviación que corresponderían a los lanzadores de las tablas, por lo que la comparación de los datos referidos a los medios capaces de lanzar munición nuclear -o química- comprendidos entre el Atlántico y los Urales, o en las aguas adyacentes a Europa, no aporta una idea precisa del balance de fuerzas nucleares. De los datos ofrecidos, sólo se puede deducir que el PV mantuvo la superioridad en medios artilleros de doble capacidad, excepto en los aviones de doble capacidad, tal y como refleja la tabla 13.

En el caso de los misiles tácticos, los balances anuales son más ilustrativos y muestran la importante inferioridad aliada en el número de los lanzadores y en el de las cabezas nucleares. Las relaciones PV/OTAN reflejan cómo el desequilibrio se agudizó en el período previo a la firma del tratado sobre reducción de Fuerzas Nucleares de Alcance intermedio (INF) y cómo, tras su entrada en vigor no se invirtió esta tendencia. En este subapartado del balance nuclear, se refleja cómo la evolución cuantitativa de los índices no mejoró con la evolución positiva de la distensión política, con lo que se comprueba la dicotomía entre capacidades e intenciones, y cómo unos índices técnicos que preocupaban en situaciones de tensión política dejaron de preocupar -pese a acentuarse su desequilibrio- una vez que mejoraron las relaciones de distensión.

La tabla 15, a diferencia de las anteriores, recoge un saldo favorable a la OTAN en lanzadores y en cabezas nucleares. En este caso, el Tratado INF acentuó la superioridad aliada en este campo y permitió compensar la inferioridad señalada en las tres tablas anteriores. Esta inversión del balance demuestra cómo de acuerdo con la doctrina aliada, el equilibrio del balance nuclear se obtenía más por la compensación global de las distintas asimetrías de cada bloque en el teatro europeo, que por la paridad en cada uno de los balances parciales.

A diferencia del IISS, el departamento de Defensa de los Estados Unidos no emitió durante el período verdaderos balances

regionales periódicos de fuerzas nucleares, sino que se centró en evaluar la relación bilateral de fuerzas nucleares con la Unión Soviética, limitándose en el caso de Europa a reseñar las modificaciones más importantes y a mostrar su preocupación por los programas de modernización y por las capacidades residuales soviéticas ⁵. Esta preocupación fue comprensible porque justificó -y contribuyó a financiar- los propios programas de modernización de los EEUU, especialmente el de la SDI, y aunque reconoció que el Tratado INF "había eliminado los sistemas nucleares soviéticos más amenazantes", también reconoció la necesidad de continuar con el programa de modernización de la OTAN y dio cuenta de las diferencias provocadas en esa organización por el acuerdo ⁶.

Incluso teniendo en cuenta las reducciones unilaterales soviéticas, las fuentes de inteligencia americana estimaron que la ventaja del PV era de 16:1 en lanzadores de misiles balísticos de corto alcance y de 4:1 en artillería nuclear ⁷. En la última edición, la de 1990, el análisis era menos pesimista, y aunque comentaba la posibilidad de reprogramar los sistemas no incluidos en el Tratado INF para alcanzar algunos de los blancos cubiertos por los que se retiraban, se limitó fundamentalmente a dar cuenta de los progresos alcanzados en las negociaciones de desarme.

Aunque la OTAN no emitió balances de fuerzas nucleares, la Asamblea del Atlántico Norte (AAN) sí que se ocupó de este tipo de balances en sus balances anuales elaborados en base a datos

de fuentes abiertas, por lo que reiteraron las conclusiones de aquéllos. En un informe de 1986, la AAN reflejó su preocupación por los 1600 lanzadores de misiles de corto y medio alcance del PV, a pesar del proceso de despliegue de los "euromisiles" aliados ⁸. En otro informe de 1987 se estimó que se había alcanzado un cierto acercamiento cualitativo tras el despliegue de los "euromisiles" aunque reconoció una "ventaja abrumadora" soviética en los misiles de alcance superior a 1000 km ⁹. Y en 1989, la Asamblea reconoció una situación de superioridad del PV de 12:1 en lanzadores tácticos, de paridad en artillería, y de ventaja en aviación nuclear táctica de la OTAN ¹⁰.

Por su parte, la Asamblea de la Unión Europea Occidental (AUEO), en los informes debatidos en 1987 y 1989 se limitó a recoger los datos citados del IISS y a evaluar las incidencias del acuerdo INF y de las expectativas de modernización o negociación de los equipos no incluidos en aquel tratado ¹¹, con lo que sus percepciones se mantuvieron dentro de la perspectiva general.

La percepción de amenaza nuclear derivada de la comparación de fuerzas tenía la ventaja de que proporcionaba un elemento de cohesión ante la vulnerabilidad colectiva. Por el contrario, la falta de ese riesgo nuclear colectivo, el riesgo diferenciado de un país (singularización), o su mayor protección (santuarización), disminuían la cohesión y potenciaban el conflicto de intereses entre los aliados. Además, la percepción

subjetiva de la amenaza nuclear variaba en función de la mayor o menor proximidad al territorio de posible empleo y del número de sistemas capaces de alcanzar el territorio nacional, aunque ningún aliado quedaba excluido de un holocausto nuclear por razones geográficas dada la variedad de alcances dentro de las fuerzas nucleares soviéticas.

A pesar de la inferioridad global aliada, y quizás por la posibilidad de compensar la inferioridad en algunos campos con la superioridad en otros, la preocupación aliada se centró esencialmente en el mantenimiento de la capacidad disuasoria de sus fuerzas nucleares. Dada la acumulación de inventarios disponibles por ambos bandos, y la naturaleza de las armas nucleares, a partir de ciertas cifras perdía sentido su comparación numérica. Y como ambas partes tenían la evidencia de que no existía en ningún bloque la superioridad necesaria para decidir la victoria, la preocupación aliada se centró más en mantener la credibilidad y la capacidad disuasora propia que en igualar el margen de superioridad del PV que, sin embargo, no resultaba decisivo. En particular, y como se analizará a continuación, la preocupación aliada se centró en mantener la modernización, la supervivencia, y los procedimientos de adopción de decisiones de sus armas nucleares, ya que de ello dependía en su capacidad disuasoria.

1.2 La modernización de las fuerzas nucleares

La falta de respuesta soviética a la doble decisión aliada condujo al consenso aliado de modernizar las armas nucleares dedicadas al teatro europeo¹². Pero el consenso inicial sobre su necesidad varió a medida que los cambios estratégicos y políticos fueron restando apoyos entre sus aliados. El debate externo encubría otros debates subyacentes como la sustitución del Lance, el liderazgo norteamericano en la alianza o la autonomía alemana¹³. Los partidarios de la modernización alegaron razones técnicas, como la necesidad de sustituir los sistemas nucleares en vías de obsolescencia técnica para mantener su credibilidad disuasoria; la preocupación por las repercusiones del Tratado INF en la estrategia aliada, que les llevaba a tratar de compensar la retirada de los misiles de alcance intermedio INF mediante la modernización de los restantes o la introducción de nuevos medios de disuasión nuclear¹⁴; o la preocupación por la progresiva desnuclearización de la estrategia europea, que según su opinión hacía peligrar la disuasión y la propia cohesión aliada.

De acuerdo con el primer criterio, se debían modernizar las municiones de artillería de 155 y 203 mm, las bombas de gravedad, los aviones de doble capacidad F-111G y F-15E, y los misiles Lance¹⁵. La modernización técnica permitiría la reducción de 1300 de las 4000 cabezas desplegadas en Europa tras el Tratado INF, con lo que facilitaría su aceptación política. De acuerdo

con el segundo criterio, se proponía desplegar misiles de crucero desde plataformas terrestres o aéreas que compensaran la retirada de los misiles INF. Esta opción presentaba el problema de que en caso de que su alcance excediera los 500 km, su introducción se podría interpretar como una circunvención del tratado, y si se modernizaban los sistemas por debajo de ese alcance, se verían afectados sólo los países de Europa central, lo que acentuaba su singularización y carecía de oportunidad en unos momentos de acercamiento y de distensión política. Respecto al tercer criterio, la retirada de estas armas nucleares de corto alcance, si bien facilitaba muchos de los problemas operacionales que representaba su proximidad al frente (en particular, la vulnerabilidad de su despliegue adelantado), restaba credibilidad a su empleo táctico para compensar la inferioridad convencional, con lo cual, todos aquellos partidarios del papel combativo de estas armas se opusieron a su disminución más allá de un mínimo necesario para evitar los riesgos de la desnuclearización en la doctrina aliada.

Pero el debate sobre la necesidad técnica y militar de estas armas se vio pronto desplazado por otro sobre la voluntad política de algunos aliados de llevar a cabo los programas de modernización o de sustitución acordados. La incidencia del contexto político en el debate de la modernización se evidenció durante el debate del cumplimiento de los programas, y se hizo especialmente controvertido tras el cambio de política soviética

respecto a las ofertas aliadas previas ¹⁶. De esta manera, el debate inicial se desdobló en dos debates diferentes -aunque relacionados- sobre su necesidad técnica y su oportunidad política. Por otra parte, la vinculación entre modernización y control de armamentos, introducida por la doble decisión, hipotecó el futuro de las armas nucleares en Europa ya que, independientemente de su valor político o estratégico, los programas de modernización pasaron desde entonces a ser objeto de negociación (bargaining chip) y "rehenes de la disuasión y del control de armamento" ¹⁷, lo que postergó su consideración militar respecto a su valoración política. Lo que refleja la interdependencia entre las variables citadas.

El Tratado INF afectó al objeto y al principio del debate aliado sobre la modernización. Al objeto, porque tras la decisión de retirar de Europa las fuerzas de alcance intermedio, ya sólo quedarían como objeto de negociación las fuerzas aliadas no incluidas en esos alcances; y al principio de la modernización, es decir, a la sustitución de equipos obsoletos por otros de tecnología más avanzada, en la medida que inició un debate profundo sobre la propia necesidad de modernizar las armas nucleares. Tras su firma, se reavivó la polémica vivida durante el despliegue de los "euromisiles", y se radicalizaron las diferencias, especialmente por la resistencia alemana a modernizar o mantener fuerzas nucleares de corto alcance en su territorio. El miedo alemán a convertirse en campo de

enfrentamiento nuclear (singularización) y a que su población corriera más riesgo cuanto menor fuera el alcance de las fuerzas nucleares (the shorter the range, the deader the germans) alentó un debate político interno para determinar un nuevo enfoque omnicomprendivo de su política exterior y de seguridad (gesamtkonzept) que modificó la política de seguridad alemana en relación con sus aliados ¹⁸. Además, la intransigencia alemana en los temas de seguridad fue reflejo de su creciente identidad (asertivness) tras su normalización como actor europeo ¹⁹, y ni siquiera la práctica aliada de combinar la modernización con reducciones en sus fuerzas nucleares -reiterada formalmente durante el debate sobre la modernización ²⁰- fue capaz de satisfacer las pretensiones alemanas.

El consenso respecto al cumplimiento de los programas de Montebello se mantuvo hasta 1987, cuando se discutieron en la reunión de Monterrey varios proyectos de modernización, pero ya en la reunión del GPN de 1988, y sobre todo, en las "cumbres" de Jefes de Estado y de Gobierno de 1988 y 1989, se evidenciaron las disensiones internas ²¹. La "cumbre" aliada de 1988 finalizó con un comunicado ambiguo donde la alianza se comprometió a mantener las armas convencionales y nucleares "al nivel requerido donde fuera necesario" ²² -formula repetida en la cumbre siguiente y que permitía distintas interpretaciones para consumo interno ²³- y a aceptar el inicio de negociaciones sobre las fuerzas (que se debían modernizar en principio) tras un acuerdo sobre armas

convencionales. Esta formula de compromiso representó una concesión de los dos aliados norteamericanos o el Reino Unido - partidarios de la modernización- a los más reticentes, pero no resolvió la cuestión de fondo, ya que a pesar de que se mantuvo su necesidad formal ²⁴, la ambigüedad del acuerdo pospuso la solución y no cerró el debate.

Parte de la presión de la administración norteamericana por evitar el aplazamiento vino por la necesidad de que el Congreso aprobara los fondos para su programa de sustitución del Lance por una nueva versión de un misil de superficie táctico del Ejército de los EEUU (ATACMS) para el que se trataba de obtener un alcance de 200 km, una cabeza nuclear y una adaptación del lanzacohetes múltiple MLRS. Aunque el desarrollo del misil sucesor del Lance no se concluiría hasta 1993 y su despliegue no sería probable hasta 1999, el Congreso de Estados Unidos debía aprobar los fondos para el mantenimiento del programa de investigación y desarrollo, y para ello deseaba recibir garantías del interés aliado. Finalmente, el documento sobre el Concepto Global de la Alianza proporcionó la garantía de que el programa iba a continuar; reconociendo expresamente su utilidad para la doctrina aliada ²⁵.

Las disensiones sobre la modernización -necesaria desde la lógica militar- se vieron incentivadas por su progresiva inoportunidad política, en un ambiente de oportunidades de distensión con el Este. Y ya fuera por razones de independencia

doctrinal como la francesa, o por razones de consumo interno como en los casos de Dinamarca, Bélgica, Grecia o Alemania, el número de opositores a la modernización se fue incrementado. Los alemanes no sólo se volvieron partidarios de no modernizar los medios restantes tras las reducciones del Tratado INF, sino incluso de retirar todos estos sistemas de Europa, aunque otros aliados mas ortodoxos con la estrategia aliada veían en ello el principio de la desnuclearización de la alianza.

Francia creía en el papel de las armas nucleares de corto alcance, pero su criterio de empleo "preestratégico" se diferenciaba del de la OTAN, por lo que no creía necesario acumular armas nucleares ni mejorar su capacidad operacional. En cualquier caso, Francia no era partidaria de un desnuclearización de Europa que dejase la responsabilidad de iniciar el intercambio nuclear a sus fuerzas preestratégicas, una vez retiradas las armas tácticas de sus aliados. De este modo, Francia se encontraba a mitad de camino entre las tesis desarmamentistas alemanas y las modernizadoras anglosajonas. La decisión formal belga, en octubre de 1988, de oponerse públicamente a la modernización del misil Lance, supuso la "primera fisura" en la política común de control de armamento aliada. Pero tras la caída del muro alemán en 1989, los italianos y los holandeses se opusieron también a la modernización ²⁶. Y aunque las posiciones norteamericana y británica permanecieron fieles a la modernización, a diferencia de los alemanes, ellos no tenían

elecciones en 1990.

La comprensión aliada de la posición alemana por su división interna y para evitar su posible orientación al neutralismo impuso una demora calculada de las decisiones como precio para mantener la cohesión formal de la alianza en un período acelerado de transición del entorno estratégico. La necesidad de llegar a concesiones entre las diversas posturas, frente a la pretensión alemana de imponer la negociación de las fuerzas nucleares tácticas, condujo al criterio de compromiso de posponer cualquier negociación a la formalización de un acuerdo previo sobre armas convencionales.

La evolución de los acontecimientos acabó resolviendo los debates internos y forzó la convergencia de sus posturas aliadas. La cancelación de las previsiones de modernización, la retirada de las armas nucleares de corto alcance, y la pérdida del interés estratégico de estos sistemas para el conjunto de los aliados, salvo para aquellos ubicados en la periferia y sujetos a los riesgos de la proliferación, acabaron cancelando la polémica.

1.3 La defensa contra misiles en Europa

La defensa contra misiles adquirió cierto grado de interés durante este período en Europa tanto por el creciente desarrollo de los misiles balísticos como por las expectativas generadas por la SDI de implantar sistemas defensivos. Sus repercusiones

políticas y sociales fueron menores por su carácter eminentemente técnico. El debate fue contingente respecto al debate de las defensas estratégicas entre las dos superpotencias y respecto a sus procesos de control de armamento nuclear; pero en Europa, la preocupación tuvo una doble perspectiva según afectase a la capacidad defensiva propia o a la del PV.

En el primer caso, y derivado de la SDI surgió un debate limitado sobre la posibilidad de aplicar los nuevos sistemas defensivos a la defensa de objetivos aliados en Europa para contrarrestar los misiles de cabeza convencional o nuclear del PV. La preocupación por el desarrollo soviético de misiles tácticos condujo a un debate sobre la necesidad de contar con misiles balísticos antitácticos (ATBM) en Europa ²⁷.

El debate sobre la defensa contra misiles (ABM) se centró en determinar si se podrían establecer defensas puntuales o si sería mejor establecer una defensa general contra toda amenaza nuclear del este ²⁸, por eso se debatió si los misiles soviéticos se debían neutralizar mediante una defensa específica, o dentro del concepto global aliado de su defensa aérea. Los misiles balísticos representaban una amenaza específica, porque acercándose su precisión a los 50 metros de error circular probable, comenzaban a peligrar algunos de los objetivos estratégicos básicos en la defensa aliada, como las instalaciones aéreas, o los centros de mando control y comunicaciones de la defensa aliada, con el consiguiente riesgo para su estrategia

defensiva ²⁹.

Por otra parte, preocupaba la posibilidad de que el PV fuera capaz, mediante su defensa contra misiles balísticos (ABM), de llegar a proteger los 18.500 objetivos nucleares programados por la disuasión aliada, especialmente los 1.800 "blancos prioritarios" de la alianza en territorio del PV ³⁰, y la posibilidad de que pudiera contrarrestar los medios de escalada aliados. Además, desde las perspectivas francesa y británica preocupaba que la SDI ocasionara la ruptura del Acuerdo ABM y que las capacidades defensivas soviéticas, libres de sus trabas legales, se incrementaran hasta amenazar la "viabilidad" de las disuasiones británicas y francesas ³¹, ya que dificultarían el acceso de los medios nucleares de ambos a sus objetivos.

La preocupación occidental sobre los misiles balísticos soviéticos no fue unánime, porque aunque suponían un cierto riesgo para instalaciones como bases aéreas aliadas y otros elementos fijos no protegidos ³², no se consideraba que la tecnología oriental representara un peligro inminente, por lo que algunos analistas fueron partidarios de aprovechar las tecnologías disponibles para ir depurando un sistema contra misiles balísticos (ATBM) ³³. De esta forma el sistema ATBM se apartaría de los objetivos de la SDI, aunque pudiera existir cierta coordinación entre ambos, en función de su diseño específico para Europa.

En 1985, el ministro de Defensa alemán propuso desarrollar

un sistema ATBM específico de la OTAN para contrarrestar la amenaza creciente de los misiles balísticos convencionales soviéticos. En julio de 1986, el SACEUR encargó un estudio sobre la "Defensa contra Misiles Balísticos de Teatro" para evaluar la amenaza de estos medios del PV sobre la capacidad de reacción aliada. Ese mismo año, el CPD de la OTAN aprobó el Concepto de Defensa Aérea Ampliado para cubrir toda la gama de amenazas aérea del PV "incluyendo los misiles tácticos" ³⁴ ante la creciente capacidad de los misiles del PV para alcanzar sus objetivos contravalor con cabezas nucleares o convencionales ³⁵, con lo que se ponía en peligro el desarrollo de la Respuesta Flexible y de la disuasión.

No obstante, tras el Tratado INF, y ante las nuevas expectativas de desarme nuclear, dicha estrategia perdió gradualmente su interés ³⁶. Y aunque en la nueva estrategia aliada diseñada en Roma figuraba la proliferación de misiles balísticos figuraba como uno de los "riesgos más generales" ³⁷, no se ha establecido todavía ningún programa ATBM en Europa occidental para hacer frente a esos riesgos, a pesar de que los sistemas de defensa antiaérea vigentes como los Patriot o los Hawk no permitían contrarrestar más que los misiles de corto alcance. De esta forma, el debate sobre la necesidad de una defensa contra misiles balísticos declinó a medida que se redujo el riesgo soviético, pero no se solucionó el problema técnico de fondo para hacer frente a los nuevos riesgos emergente de

proliferación.

1.4 El proceso de adopción de decisiones

Otro elemento de debate entre los aliados se refería a los procedimientos de empleo de las fuerzas nucleares desplegadas en Europa. Estos estaban sujetas a decisiones políticas y militares de cuyo funcionamiento dependía su utilidad final. Los problemas políticos obedecieron a que todas las distintas fases y decisiones sobre de los programas nucleares: planificación, control de armamento, o despliegue dependían de diferentes órganos de decisión aliados ³⁸ y de diferentes países, por lo que la toma de decisiones podía verse afectada por intereses particulares de ellos, tal y como ha quedado reflejado en el debate sobre la modernización de las fuerzas nucleares.

Las directrices políticas provisionales sobre uso de las armas nucleares establecidas en 1967 por el GPN establecían que la decisión final de empleo dependía del propietario -no del poseedor- de las armas nucleares. El control operacional de las fuerzas nucleares en tiempo de paz correspondía a los mandos norteamericanos, excepto el de las fuerzas de alerta de reacción rápida, cuyo control era compartido. Salvo las fuerzas nucleares francesas, cuya decisión recaía en su presidente, la decisión de lanzamiento de las armas nucleares asignadas a la OTAN se decidiría por el SACEUR tras consulta con los aliados y posterior

petición de autorización a las autoridades norteamericanas o británicas ³⁹. Recibida una petición de empleo, el SACEUR la trasladaría al CPD de la OTAN, para después solicitar su empleo a Washington o Londres. Y obtenida la autorización solicitada, se podría ordenar el empleo de los medios aliados del SACEUR o utilizar los medios norteamericanos del CINCEUR; pero el problema residió en que no estaba clara la división de funciones entre ambos mandos que, además, coincidían en la misma persona: un general norteamericano.

El interés de los Estados Unidos por controlar la toma de decisiones sobre las fuerzas nucleares en Europa, que por otra parte eran mayoritariamente norteamericanas, obedeció a que aquéllas representaban una garantía particular para la seguridad de las tropas americanas desplegadas, y a su papel en la escalada nuclear prevista en la estrategia de respuesta flexible. Por ello persistió el interés norteamericano en ostentar su control, aunque se mantuvieron mecanismos de consulta y de doble llave entre Estados Unidos y Alemania, Bélgica, Holanda, Italia y Grecia mediante los acuerdos bilaterales de cooperación para el empleo de los lanzadores desplegados en sus territorios ⁴⁰.

Las armas nucleares francesas, no mantuvieron un mecanismo de consulta con los aliados, ya que Francia no participaba en el GPN y aunque se comprometió con Alemania a establecer "consultas" bilaterales antes de emplear sus armas nucleares sobre el territorio alemán, las consultas sólo afectaban a las armas

preestratégicas y estaban limitadas por la "extrema rapidez de tales decisiones" ⁴¹. Ello representó un problema de coordinación operacional para el hipotético empleo de los misiles Plutón en suelo europeo ⁴², aunque se mantuvieron canales de cooperación informal entre los mandos franceses y los de la OTAN.

El tercer tipo de problemas, eran también operacionales y se derivaban del tiempo disponible para decidir su empleo y de la decisión para ejecutar la dispersión. En el primer caso, y especialmente en el caso de las fuerzas nucleares terrestres, la decisión real de empleo podría tardar como mínimo de 24 a 60 horas en producirse tras la petición militar correspondiente, lo que hacía peligrar su utilidad, su supervivencia y, además, podría incentivar a su empleo inmediato incontrolado ante el temor de perderlas (use them or lose them). Por otro lado, la larga duración del proceso, desde su solicitud de empleo por parte de los mandos militares hasta su aceptación de lanzamiento contrastaba con la premura de las necesidades operacionales que justificaban su demanda de empleo y atentaban contra el automatismo de la escalada ⁴³. La petición se debería hacer 72 horas antes de su previsible necesidad y para unos medios, espacio y tiempo determinados, con lo que la demora en atender esas necesidades concretas podía hacer que la autorización se recibiera cuando su utilidad fuera ya dudosa ⁴⁴.

En el segundo caso, se planteó el problema de la coordinación del despliegue de las armas nucleares en caso de

alerta previa, porque aunque los procedimientos estaban regulados bilateralmente en el caso de los países con acuerdos de almacenaje permanente en tiempo de paz, o en situación de crisis en aquellos países que como Dinamarca o España no lo aceptaban habitualmente. Pero existían reservas sobre el funcionamiento de estos acuerdos en caso de crisis, ya que el PV podía considerar el propio despliegue como un acto de la escalada ⁴⁶.

La toma de decisiones se vio afectada por la vulnerabilidad de los sistemas de comunicación (la red de mando y control del mando de alerta aerotransportado, NAEW, de la OTAN se creó en 1985), afectando a la fiabilidad disuasoria. También, y dado que no existía una delegación previa (que autorizara a los norteamericanos su libre empleo), ni un sistema de veto (que les impidiera su utilización si decidían hacerlo), ni un órgano permanente, la decisión se adoptaría tras consultas políticas. Y estas podrían demorarse en función del estado de ánimo de los gobiernos o de sus opiniones públicas.

Estos problemas no se solucionaron durante la Guerra Fría, aunque a finales de 1986 se alcanzaron unos acuerdos - clasificados- para coordinar las sucesivas operaciones de despliegue, armado y empleo de los medios nucleares de cada país. Sólo tras la formulación del nuevo concepto estratégico de la alianza, se abandonaron los planes de blancos previos aliados y se mejoró el sistema de consulta con los aliados afectados. Y aunque se ha mantenido la asignación de blancos nucleares del

SACEUR en tiempos de paz a los objetivos estratégicos de Estados Unidos y del Reino Unido, comenzó a desarrollarse un "plan de adaptación" que permitiera variar los blancos en caso de crisis para ajustar estos en función de su desarrollo ⁴⁶.

1.5 El papel de las fuerzas nucleares en Europa

Los medios nucleares aliados en Europa, como se vio en el capítulo primero, tuvieron un valor político para los aliados, ya que garantizaban la protección nuclear norteamericana. Respecto a su valor militar, las fuerzas nucleares aliadas tenían que contrarrestar la amenaza de la inferioridad convencional de la OTAN y la creciente superioridad nuclear del PV.

Las armas nucleares del teatro europeo tenían como objetivo principal en la doctrina de Respuesta Flexible de la OTAN evitar la guerra asegurando la escalada deliberada, más que la de ganar una guerra nuclear en Europa ⁴⁷. Para ello, los aliados mantuvieron una política de "primer uso" junto a una cierta ambigüedad en el procedimiento de empleo, y una variedad de medios nucleares que permitían ejecutar flexiblemente la respuesta más adecuada a cada nivel de agresión.

Los comunicados de la OTAN apoyaron el principio de la disuasión, pero a partir de 1987 comenzaron a acentuarse las discrepancias ⁴⁸. Para la mayoría de la comunidad estratégica europea, lo mismo que la SDI representó la ruptura moral

norteamericana con el modelo de equilibrio estratégico aliado basado en la disuasión nuclear ⁴⁹, la cumbre de Reikiavik puso de manifiesto la voluntad norteamericana de reducir las servidumbres de su garantía estratégica ⁵⁰.

En los Estados Unidos se abrió paso en un sector de la comunidad estratégica de cuestionar el mecanismo de escalada de la OTAN ⁵¹. Así, el informe Discriminate Deterrence señaló que

"la alianza debería amenazar con usar sus armas nucleares no como un escalón hacia una guerra más amplia y devastadora -aunque siempre quedaría el riesgo de una escalada posterior- sino principalmente como un instrumento para denegar el éxito de las fuerzas invasoras soviéticas. Las armas nucleares se utilizarán de forma discriminada, por ejemplo, en ataques sobre puestos de mando soviéticos o concentraciones de tropas" ⁵².

Estas tendencias favorables a una reducción de los compromisos de seguridad estadounidenses en Europa, se acuñaron con el término "devolución" (devolution) por un sector limitado de la comunidad estratégica norteamericana ⁵³. En Europa, la combinación de las tendencias aislacionistas no oficiales con las iniciativas oficiales unilaterales proporcionaron argumentos a quienes dudaban de la credibilidad del compromiso norteamericano ⁵⁴ y propagaron entre los gobiernos aliados la sensación de estar ante una progresiva desvinculación norteamericana de la seguridad europea (decoupling).

Además de las divergencias políticas se mantuvo "un debate técnico sobre el tamaño mínimo de la fuerza nuclear necesaria para disuadir a la Unión Soviética" ⁵⁵. Tras las vacilaciones

iniciales entre los cambios del panorama estratégico, los aliados reiteraron en las reuniones del CPD y del Consejo Atlántico de 1989 su compromiso de mantener el "mínimo de armamento nuclear necesario" para mantener la seguridad y la disuasión, y siguieron considerando que las fuerzas nucleares subestratégicas desempeñaban un papel esencial en su estrategia ⁵⁶.

Los acuerdos de desarme alcanzados, las expectativas de nuevos acuerdos, la corrección de los desequilibrios convencionales y nucleares, y el clima de distensión vigente tras la caída del muro de Berlín, erosionaron los fundamentos racionales de la política de disuasión nuclear de la alianza ⁵⁷. La progresiva pérdida de utilidad militar de las armas nucleares tácticas al reducirse el desequilibrio convencional fue imponiendo la interpretación europea de la disuasión ⁵⁸. Pero independientemente de la caída de su valor disuasorio, el ritmo acelerado de los acontecimientos restó legitimidad social a su posesión y coadyuvó a que los gobiernos reconsideraran su papel.

En 1990, la Declaración de Londres de la alianza marcó un punto de inflexión en el pensamiento nuclear aliado. En ella se admitió que la nueva estrategia aliada haría de las armas nucleares de la OTAN "armas de último recurso" -en lugar de la doctrina del primer uso-, y se admitió la modificación de la doctrina de la respuesta flexible para "reflejar una dependencia más reducida de las armas nucleares". Y aunque se mantuvo la necesidad de las fuerzas nucleares, se discriminaba entre los

diversos tipos, ya que había "una decreciente necesidad de sistemas nucleares de corto alcance". También se apoyó la decisión norteamericana de suspender la modernización de los misiles Lance (con lo que se ponía fin a un debate interno sobre su conveniencia), y, por último, se admitió la negociación de los sistemas nucleares subestratégicos de corto alcance tras la entrada en vigor del Tratado FACE ⁵⁹.

El conjunto de las circunstancias descritas favoreció un cambio de estrategia por el que la disuasión nuclear perdió protagonismo en la estrategia aliada (lo que aliviaba el compromiso nuclear norteamericano) sin que fuera necesario incrementar el potencial convencional o nuclear (lo que aliviaba el esfuerzo militar de los europeos).

Tras el Consejo Atlántico de 1991 ⁶⁰, los aliados decidieron mantener únicamente los sistemas nucleares operables desde plataformas aéreas y, excepcionalmente, las marítimas, mientras que se prescindía de los basados en tierra. La progresiva reducción de las armas nucleares, que se analizará a continuación, modificó las necesidades cuantitativas y cualitativas de la alianza, y la revisión doctrinal se orientó para hacer frente a la incertidumbre residual sobre la capacidad nuclear de la Federación Rusa y de las nuevas repúblicas de la antigua Unión Soviética, así como de la amenaza de la proliferación nuclear en la periferia de la alianza.

De esta forma, el papel de las armas nucleares, diseñado en

las estrategias nucleares aliadas y francesa para hacer frente a la amenaza colectiva soviética, se tuvo que revisar radicalmente debido a la modificación de las amenazas, medios e intereses. La adecuación a los cambios redujo su valor colectivo, cuestionó los compromisos y garantías "de jure", y aunque permanecía su valor disuasorio "de facto", éste se vinculó más estrechamente a una estrategia nacional más que a una estrategia nuclear colectiva, y a falta de una amenaza concreta se reservó como último recurso ante riesgos eventuales.

1.6 Las fuerzas nucleares "europeas"

Durante el período citado existieron fuerzas nucleares en Europa, pero no fuerzas nucleares "europeas" en su acepción colectiva. La política nuclear de los aliados europeos se debatió en diferentes frentes: primero, en su relación con la política de disuasión de la alianza; segundo, en su relación con la política de disuasión propia, si tenían medios propios como en los casos de Francia y del Reino Unido; y tercero, en relación con una posible fuerza nuclear al servicio de la identidad europea de defensa.

En relación con la OTAN, todos los miembros europeos compartieron la política de disuasión aliada, salvo algunas reservas expresas de algunos gobiernos de Grecia y Dinamarca a los comunicados del GPN de la OTAN, y coordinaron en ella sus

operaciones aunque Francia estuvo fuera de los centros de planificación del SHAPE en Mons y del Mando de Planificación Conjunto de Blancos Estratégicos de Nebraska. La contribución nuclear de los aliados europeos se puede abordar desde las capacidades y desde las actitudes. En relación con las capacidades, las tablas 12 a 17 muestran tanto los medios de lanzamiento como las cabezas nucleares disponibles. Pero ya que

TABLA 16 Contribución nuclear de los aliados europeos

	PIEZAS ARTILLERIA	AVIO NES	MISILES	ARTILLERIA ANTIAEREA	CABEZAS
RFA	812	383	72 Pershing1A 26 Lance	-	2500
BEL	176	49	5 Lance	36	25
DIN	184	20	-	-	-
ESP	192	-	-	4	-
GRE	308	109	-	36	85
HOL	438	113	8 Lance	-	-
ITA	724	89	6 Lance	96	450
POR	-	46	-	-	-

FUENTE: BASIC/IISS ⁶¹.

NOTA: Los medios de lanzamiento podían utilizar medios convencionales o no convencionales, por lo que su cifra refleja capacidades y no funciones. Las cifras sobre cabezas nucleares son estimadas y no son oficiales.

la mayoría de los medios señalados tenían también una posible utilización convencional, el grado de contribución de cada aliado se evaluaría mejor por las cabezas nucleares y misiles albergados en su territorio que por los sistemas de lanzamiento, ya que en

aquellos residía el verdadero coste político y militar de su compromiso con la política de disuasión aliada.

Bélgica, Alemania Federal, el Reino Unido, Grecia, Holanda, Italia mantuvieron en territorio europeo aproximadamente unos 100 depósitos especiales de municiones ⁶², pero distribuidos de forma desigual, ya que p.e., el Reino Unido albergaba unas 900 cabezas norteamericanas y Alemania acogía unos 2.500 cabezas nucleares de los Estados Unidos asignadas a diversos aliados para sus sistemas de lanzamiento en la RFA y ubicadas en 240 depósitos, se podrían establecer una mayor diferenciación entre las contribuciones de cada aliado europeo. Además de la disparidad de medios almacenados, de su distinto nivel de facilidades, las actitudes de los gobiernos europeos respecto a las armas nucleares se vieron condicionadas por razones de política interna, lo que provocó ocasionalmente tensiones en la política nuclear aliada.

Respecto a las actitudes, se podría medir la voluntad real de asumir los costes de la política de disuasión aceptada formalmente en función de la respuesta individual al despliegue de los misiles de crucero norteamericanos introducidos en la alianza por la "doble decisión" y a su posición respecto a las negociaciones, modernización o supresión de las fuerzas nucleares de corto alcance.

En el primer caso, y aunque su introducción fue aprobada por todos, sólo el Reino Unido, Italia, Bélgica y Alemania los

albergaron en su suelo. Holanda se ofreció a aceptarlos, aunque reduciendo simultáneamente sus compromisos de medios aéreos en misiones nucleares, pero finalmente no se consumó el despliegue. Respecto a la apertura de negociaciones sobre armas nucleares tácticas, Bélgica y España fueron partidarias de su negociación paralela a las FACE; Dinamarca y Grecia apoyaron su negociación, aunque no de forma inmediata como Alemania; Italia Portugal, Francia y el Reino Unido se mostraron dispuestos a negociar en función de los resultados de las FACE, mientras que Holanda prefirió un compromiso global en el marco de la alianza. Sobre la modernización de las mismas, Dinamarca y Grecia estuvieron en contra; el Reino Unido, Portugal y Holanda a favor, aunque en el caso holandés acompañado de reducciones; siendo Bélgica, España, Francia, Italia, y Alemania partidarios de demorar su decisión. En el tercer caso, sobre la retirada de las fuerzas nucleares de Europa, Grecia y Dinamarca se manifestaron a favor; Portugal, Francia, Holanda y el Reino Unido se opusieron; y España, Alemania, Italia, y Bélgica se opusieron también, aunque no la excluyeron a largo plazo ⁶³.

Francia y el Reino Unido mantuvieron sus propias políticas y medios nucleares. Y de la misma forma que los aliados siempre reconocieron el valor esencial de las fuerzas nucleares americanas en la disuasión colectiva, también reconocieron el valor de la contribución de las fuerzas nucleares británicas y francesas, ya que éste se acumulaba al poder nuclear de disuasión

norteamericano, "complicando la valoración de riesgos y el planeamiento de un potencial agresor" ⁶⁴.

Francia había preservado su autonomía nuclear y se había marginado de los procesos de decisión y planificación aliados, aunque mantenía contactos informales con ellos. La autonomía de la política nuclear francesa se vio favorecida anteriormente por el enfrentamiento bilateral de las dos potencias, pero a medida que se intensificaron los procesos de control de armamento quedó al descubierto su contingencia respecto a los mismos y su escasa independencia autonomía real ⁶⁵. Consciente de la superioridad soviética, y a pesar de sus divergencias con Estados Unidos, Francia se acabó manifestando abiertamente favorable a la presencia de tropas norteamericanas en Europa, ya que consideraba que la garantía nuclear funcionaría mejor si existían fuerzas convencionales a proteger, de la misma manera que Francia estableció siempre una vinculación entre la presencia de sus fuerzas convencionales y la protección nuclear de las mismas.

Precisamente esa lógica había obligado a Francia a admitir, en febrero de 1986, la consulta previa con Alemania en caso de tener que emplear sus armas nucleares en territorio alemán. Sin embargo, Francia no adquirió un compromiso concreto con la República Federal de Alemania que implicara la codecisión en el empleo o la designación conjunta de blancos, ya que toda aclaración sobre su funcionamiento iba contra la incertidumbre de la disuasión. Además, Francia siempre se reservó la decisión

final de usar sus armas nucleares como atributo esencial de su soberanía ⁶⁶.

Francia tenía las fuerzas nucleares que recoge la tabla 17 agrupadas en una "triada" de fuerzas nucleares: submarinos, bombarderos y misiles, mientras que el Reino Unido no contaba con estos últimos, por lo que sólo tenía una "diada". Ambos países desarrollaron sus propios programas de modernización, teniendo como objetivo de fuerzas las que se recogen en las columnas y quinta de la tabla 17.

En el caso francés, la modernización se basó en su propia autonomía tecnológica, incluida la de su propio programa de instalaciones de pruebas nucleares en el Pacífico, pero los cambios estratégicos y las limitaciones presupuestarias modificaron parcialmente sus pretensiones iniciales ⁶⁷. Frente a la idea inicial de sustituir sus misiles balísticos de alcance intermedio (IRBM) S3, mediante el programa S45, en 1991 tuvo que prescindir de este programa, con lo que la "triada" perdió uno de sus elementos, salvo que se acabe sustituyendo por una versión modificada del M5 en desarrollo. Además, el desarrollo del misil Hades para sustituir en 1992 a los misiles Plutón de corto alcance que se quedaban obsoletos, tuvo que enfrentarse también con las reservas alemanas a que la garantía nuclear francesa se tuviera que demostrar sobre su territorio. La acumulación de problemas en la modernización de los misiles tácticos, condujo en setiembre de 1991 a la limitación de la producción del Hades

a 30 de los 120 unidades previstas, y a la renuncia al despliegue previsto, aunque siguió en pie el programa ASLP.

TABLA 17 Fuerzas nucleares presentes y previsibles de Francia y del Reino Unido en Europa

	FUERZAS ACTUALES	CABEZAS	ARMAS FUTURAS	CABEZAS
RU	4 subm Resolución mis Polaris A3TK	96-128	4 subm Vanguard mis Trident IID5	512
RU	210 Tornado GR1 bombas WE-177	100-200	108 Tornado GR1 misiles TASM	50-100
RU	medios navales	55-70	medios navales	55-70
RU	TOTAL	251-366	TOTAL	617-682
FR	4 sub Redoutable misiles M4B	384	5 sub Triomphant misiles M5(a)	960
FR	1 sub Inflexible misiles M4A	96		
FR	18 misiles S-3D	18	10 misiles M5(a)	120
FR	32 mis Pluton	32	15 lanz Hades(b) 30 misiles	30
FR	45 Mirage 2000N ASMP	45	75 Mirage 2000N	75
FR	18 Mirage IVP	18	18 Rafale D ASLP(a)	18
FR	56 SuperEtendard bombas AN52-ASMP	36	86 Rafale M ASLP(a)	36
FR	TOTAL	629	TOTAL	1239
	TOTAL CONJUNTO	800- 1027	TOTAL CONJUNTO	1856- 1921

FUENTE: Elaboración propia sobre datos de BASIC ⁶⁸
 NOTA: (a) en desarrollo (b) no desplegables

Por su parte, el Reino Unido, mantuvo una estrecha

colaboración nuclear con Estados Unidos. Sus fuerzas estratégicas submarinas estaban asignadas a la OTAN y el SACEUR asignaba sus blancos, aunque el Reino Unido se reservaba el derecho al empleo independiente de sus fuerzas cuando estuvieran en juego los intereses nacionales. La última decisión correspondía a su Primer Ministro, transmitiéndose posteriormente la orden de empleo por la cadena militar correspondiente. De esta forma, el Reino Unido mantuvo abierto otro "centro de decisión nuclear", además de la "contribución estratégica independiente" de su aviación ⁶⁹.

La colaboración tecnológica con Estados Unidos comprendió el diseño de sus cabezas nucleares, de sus misiles, y de sus submarinos, además de las pruebas nucleares. Esta colaboración se tornó en dependencia con ocasión de la sustitución de los misiles Polaris por el programa norteamericano de los misiles Trident II D5 (las cabezas nucleares y los submarinos de la clase Vanguard eran británicas aunque con colaboración norteamericana). Estos programas sufrieron las mismas limitaciones estratégicas y presupuestarias que los franceses ⁷⁰.

Los programas de modernización proporcionaron a los dos países la capacidad de alcanzar con precisión objetivos militares (contrafuerza), frente a su única capacidad contra objetivos urbanos e industriales anterior (contravalor), aunque no la suficiente para amenazar a los silos endurecidos de los misiles intercontinentales. Esta capacidad adicional reforzó el margen de autonomía de una hipotética disuasión alternativa europea

frente a la Unión Soviética, independientemente del tamaño y la voluntad de empleo de esa fuerza, y potenció su valor comparativo respecto a las fuerzas de las dos superpotencias nucleares.

Por último, y aunque las fuerzas nucleares de ambos países no estuvieron incluidas en las negociaciones de control de armamento, sus medios nucleares no dejaron de verse afectadas por los acuerdos. Primero, porque al incrementar su valor relativo respecto a los inventarios nucleares de las dos superpotencias militares, perdieron su principal razón de exclusión: su pequeño valor comparado con el de los arsenales de las dos superpotencias nucleares. Segundo, porque durante su negociación surgió cierta preocupación por la posibilidad de que una quiebra del Acuerdo ABM incrementase la capacidad defensiva soviética contra los medios de penetración de ambos países, y a que la necesidad de mejorar las capacidades de penetración de sus fuerzas nucleares, exigiera mayores esfuerzos presupuestarios y tecnológicos. Y tercero, porque los acuerdos pusieron en riesgo el desarrollo de programas conjuntos como el de los misiles Trident.

1.7 El componente nuclear de la identidad defensiva europea

Cualquier componente nuclear de la identidad defensiva europea vendría definido por unas fuerzas nucleares propias y capaces, por una doctrina de empleo europea y por unos organismos y procedimientos colectivos de decisión.

Respecto a los medios citados en la tabla 17, se debatió si eran suficientes para reemplazar los medios disuasorios norteamericanos en el caso de que se produjera la temida desvinculación formal de la seguridad europea con ocasión de las relaciones bilaterales de distensión entre las superpotencias militares. En el haber de los medios franco-británicos se encontraba el dato de que eran capaces de "destruir entre el 40% y el 60% del potencial industrial soviético" ⁷¹, lo que concedía a Europa una capacidad disuasoria no menospreciable. Y esta capacidad fue creciendo a medida que se efectuaron sus programas de modernización y se redujeron las fuerzas nucleares de las dos superpotencias, aumentando su valor relativo respecto al total de fuerzas nucleares del 3% al 25% ⁷².

Pero contando con los medios capaces, no se articuló una doctrina de empleo europea, y durante todo el período prevaleció un criterio negativo sobre la viabilidad de la garantía nuclear francesa "para asegurar la protección de la RFA" ⁷³, por su falta de coordinación con la estrategia nuclear aliada y por los problemas políticos de su empleo preestratégico independiente sobre territorio alemán. Y aunque Francia reiteró que las fuerzas franco-británicas podrían ser, en su día, el embrión de la disuasión europea, existían serias reservas sobre la capacidad de que dichas fuerzas proporcionaran una capacidad disuasoria suficiente frente a las fuerzas nucleares soviéticas ⁷⁴, y sobre que pudieran ser coordinadas en el marco de la CPE ⁷⁵.

Aunque la capacidad nuclear francesa podía aglutinar el componente nuclear de la identidad europea, su disposición estaba condicionada por varios aspectos negativos. Su exclusión de los procesos de decisión y planeamiento aliados le impedía influir en ellos. La solidaridad nuclear francesa se encontró con el rechazo de algunos sectores de la opinión pública alemana que preferían su cobertura convencional antes que ver como la "última advertencia" preestratégica francesa se efectuaba en su suelo. Y finalmente, sus fuerzas nucleares preestratégicas de largo alcance estaban pendientes de desarrollo.

Las limitaciones de la cooperación quedaron en evidencia con ocasión de la modernización de las fuerzas nucleares de teatro de ambos países. Tras la retirada de los misiles de crucero GLCM y Pershing II con el Tratado INF, los misiles lanzados desde el aire se convirtieron en una opción de modernización relevante en el teatro europeo por su capacidad para sustituir parcialmente algunas de las tareas disuasorias de los medios retirados y porque mejoraban la limitada capacidad disuasoria de las bombas de gravedad disponibles ⁷⁶.

El único misil tierra-aire europeo era el misil aire-tierra de medio alcance (ASMP) francés, pero Francia precisaba la colaboración estadounidense o británica para desarrollar un misil de largo alcance (ASLP) que ampliara su radio de acción hasta los 400-800 km. Los contactos entre los dos países comenzaron en 1988, pero al estar los norteamericanos desarrollando programas

similares ⁷⁷, el Reino Unido se vio ante la disyuntiva de mantener su tradicional colaboración nuclear trasatlántica, apostar por la opción europea, o trabajar en solitario.

Francia y el Reino Unido iniciaron en 1988 una colaboración nuclear cuyos contenidos se han mantenido secretos, pese a que en abril de 1990 se admitió públicamente que "el Reino Unido estaba considerando un misil derivado del ASMP -en paralelo con sistemas de EEUU- con una cabeza nuclear del Reino Unido para sustituir a las bombas de gravedad WE177" ⁷⁸. El desarrollo bilateral hubiera aumentado la autonomía operacional y la flexibilidad de las fuerzas nucleares de ambos países, pero el Reino Unido no estaba satisfecho con el alcance, la precisión y el calendario del misil francés, por lo que la decisión, en 1989, de establecer los primeros acuerdos preliminares con contratistas norteamericanos desvanecieron "la posibilidad de un TASM franco-británico" ⁷⁹.

Hasta ahora, la cooperación bilateral no ha pasado del intercambio de visitas de sus submarinos y del uso compartido de los sistemas de comunicaciones. Sin que se haya colaborado en la producción de equipos, la planificación de las misiones de patrullas o la designación de blancos. Precisamente cuando la mayor variedad de medios y su mayor potencial permitió una mayor autonomía operacional y una mayor selectividad en los objetivos.

Por otro lado, e independientemente de la suficiencia o insuficiencia de los medios nucleares europeos, la falta de

órganos y mecanismos europeos de decisión nuclear constituyó la principal carencia en el desarrollo del componente nuclear de la identidad europea de la defensa. Ello ha obedecido a que la heterogeneidad de las capacidades y actitudes nucleares de los aliados europeos determinó políticas nucleares nacionales que no se coordinaron colectivamente ni aun en el seno de la OTAN.

Otras sugerencias de la comunidad estratégica para desarrollar, tras los cambios ocurridos en Europa, unas fuerzas nucleares europeas -aunque coordinadas con la OTAN- con órganos propios de decisión y con unas fuerzas mínimas propias con misiones exclusivamente disuasorias de "segundo golpe" como elemento nuclear de la identidad europea de defensa no tuvieron mejor suerte ⁸⁰ y, tales núcleos europeos de decisión no se dieron ni siquiera en estado embrionario ⁸¹.

Finalizada la guerra fría, se produjo la paradoja de que mientras la reducción de los riesgos de una política nuclear facilitaba la cooperación (p.e., Grecia no tuvo ya inconveniente en solicitar su ingreso en la UEO donde era preceptivo compartir la política de disuasión), el componente nuclear de la política de defensa se hizo menos necesario -y menos conflictivo electoralmente- por lo que, ya no fue tan necesario mantener la cohesión aliada ni tan urgente desarrollar un mecanismo disuasorio nuclear europeo como el que hubiera sido necesario de haberse producido años antes una retirada de la garantía estratégica norteamericana.

De hecho, si el Reino Unido y Francia (que acabó suscribiendo el Tratado de No Proliferación nuclear en 1991) tuvieron alguna vez la oportunidad de aportar el elemento nuclear de la identidad europea, la falta de amenazas colectivas graves redujo la necesidad de su aportación y devaluó el valor de cambio de las garantías nucleares y relegó la función disuasora al ámbito de la "capacidad nuclear nacional" ⁸². Por esta misma razón, en el caso de las fuerzas nucleares norteamericanas en Europa, a medida que decreció el papel de sus fuerzas nucleares en la OTAN, disminuyó también "el papel de los Estados Unidos en la alianza" ⁸³. Y en el caso de las fuerzas nucleares francesas, el Hades, considerado en su día como "el elemento motor de una identidad europea en materia nuclear" acabó siendo almacenado en territorio francés, sin asignarse a ninguna unidad militar ⁸⁴.

La cooperación nuclear europea hubiera obligado a una revisión de la doctrina nuclear francesa y a compartir sus decisiones con sus aliados, tal y como había tratado Alemania de influir en el proceso de decisión francés. Esta opción que era imposible inicialmente, fue haciéndose más factible, aunque nunca llegó a producirse una "desnacionalización" o "comunitarización" de la doctrina francesa, lo cual no significa que Francia no hubiera colaborado con la estrategia de la OTAN en caso de necesidad. En el caso británico, una mayor colaboración nuclear europea habría deteriorado sus especiales relaciones con Estados Unidos.

La UEO reconoció en 1987 el valor esencial de la disuasión nuclear para la seguridad europea y la contribución de las fuerzas nucleares independientes británicas y francesas, junto a la cooperación con las fuerzas nucleares norteamericanas a "la disuasión y a la seguridad global" en Europa ⁸⁵, y aunque el consenso formal se refería sólo a los mínimos necesarios para mantener la disuasión y no a una política alternativa, su aceptación marcó un común denominador europeo en materia nuclear. Sin embargo, esta base no se ha desarrollado ni incluido entre las competencias de seguridad asignadas en el Tratado de la Unión Europea de Maastricht, ni entre las previsiones de reactivación operacional de los miembros de la UEO recogidas en la declaración adjunta al mismo. Por lo que al final del período considerado, cualquier expectativa de identidad europea de defensa carecía de su componente nuclear.

2. LA DISTENSION NUCLEAR EN EUROPA

Otra forma de corregir los desequilibrios de fuerzas expuestos vino mediante las reducciones negociadas o unilaterales de fuerzas nucleares. La experiencia negociadora en el campo nuclear, se circunscribió al ámbito de las dos superpotencias nucleares. Sus numerosos acuerdos bilaterales representaron un

amplio espectro de medidas de cooperación en materias de seguridad del que no existía precedente en Europa ⁸⁶, aunque si existía el precedente de reducciones unilaterales con las decisiones aliadas de prescindir en 1979 de 1000 cabezas nucleares, con ocasión de la propuesta de su "doble decisión", y de otras 1400 en Montebello en 1983, con lo que sus cifras globales oficiales pasaron de 7000 a 4600, desmantelado entre 1985 y 1988 los misiles Honest John, Nike-Hércules y diversas minas nucleares ⁸⁷. En cualquier caso, el avance hubiera sido mayor de haber aceptado la URSS, en su momento, la invitación aliada a retirar sus misiles de alcance intermedio como contrapartida a no desplegar los sistemas occidentales (doble decisión).

Ya en 1981, la administración norteamericana había propuesto la eliminación de todos los misiles de ambas superpotencias (opción cero). En enero de 1985, los Estados Unidos y la Unión Soviética impulsaron las negociaciones sobre armas nucleares y espaciales (Nuclear and Space Talks, NST) que incluían las negociaciones para la reducción de fuerzas nucleares de alcance intermedio (INF), estratégicas (START) y espaciales (DS). De estas negociaciones bilaterales que afectaban la seguridad europea se generaron propuestas y, sobre todo, un clima de distensión, que permitió los primeros acuerdos de reducción de armamento entre las superpotencias nucleares, pero cuyos efectos acabaron incidiendo en la seguridad europea.

La administración norteamericana acudió a las negociaciones desde una postura de fuerza y contó con el apoyo oficial de los aliados, aunque también con su "crítica" por el carácter bilateral de sus iniciativas de control de armamento. Sin embargo, y a pesar de que se mantuvo la cohesión aliada, no dejaron de manifestarse los problemas para definir una posición común europea sobre control de armamento que tenían su origen en la falta de una concepción común de seguridad o defensa, y en la falta de una disciplina colectiva respecto al desarrollo de las relaciones con el Este **.

Aunque la administración norteamericana intentó negociar desde una posición de fuerza, la estrategia de negociación aliada no se orientó a la reducción por la reducción, sino a una reducción que no afectara negativamente la estrategia aliada. El Concepto Global de la Alianza determinó que los objetivos y principios estaban condicionado por cuatro factores: el desarrollo de las relaciones Este-Oeste (distensión política), las necesidades militares de la alianza (disuasión militar), las negociaciones de control de armamento (distensión militar) y el desarrollo de la CSCE (disuasión política). Junto a estos factores de referencia global, se encontraban los tres principios básicos: la seguridad, la estabilidad y la verificación **.

2.1 El debate sobre las fuerzas nucleares de alcance intermedio

La gestación de este primer tratado generó una amplia polémica en Europa por la incidencia de la retiradas de esos misiles en la estrategia nuclear aliada. La controversia sobre su retirada -al igual que había ocurrido con su instalación- se debió a la interrelación entre las variables de la seguridad europea, ya que afectaba a sus elementos tecnológicos (la necesidad de modernizar los medios restantes), políticos (el papel de las armas nucleares en las nuevas relaciones Este-Oeste, trasatlánticas, intereuropeas o en las políticas nacionales) y doctrinales (la modificación de las doctrinas de empleo).

Los aliados habían cooperado al desarrollo de la propuesta norteamericana de negociaciones para la eliminación de las fuerzas nucleares de largo alcance (LRNF), entre 1.000 y 5.000 km, (opción cero) de ambas superpotencias y a establecer limitaciones sobre las fuerzas de menor alcance °. Las negociaciones se relanzaron durante la cumbre bilateral de Reikiavik de 1986, donde se propuso la eliminación de todos los LRINF de Europa, salvo 100 cabezas por cada parte, la congelación de las fuerzas nucleares intermedias de menor alcance (SRINF), entre 500 y 1000 km, y la introducción de medidas de verificación, aunque la URSS pretendía vincular las propuestas anteriores con un abandono de los programas espaciales norteamericanos. Posteriormente, en abril de 1987, la URSS

propuso la eliminación de todos los misiles SRINF y LRINF (opción doble cero), siendo esta oferta aceptada inicialmente por los Estados Unidos.

Las negociaciones sobre fuerzas nucleares de alcance intermedio (INF) se llevaron a cabo en el clima de desconfianza creado tras la cumbre de Reikiavik, donde la aceptación norteamericana de propuestas soviéticas que suponían la desaparición de todos los misiles balísticos de Europa -sin consultar con lo aliados- dañó seriamente la confianza aliada en los intereses negociadores norteamericanos y en el compromiso norteamericano con la defensa europea ⁹¹. Y como los misiles de alcance intermedio que se negociaban en el Tratado INF se habían desplegado en Europa para evidenciar físicamente el enlace con las fuerzas estratégicas norteamericanas se alimentaban las dudas sobre credibilidad del compromiso del aliado norteamericano.

Salvo Holanda, Dinamarca y Grecia que apoyaron sin reservas las iniciativas de Reikiavik, el resto de los aliados europeos, aunque eran partidarios de eliminar los misiles intermedios de mayor alcance LRNF (ofrecida ya por la propuesta aliada de la "doble decisión" de 1979), mantenían reservas sobre los efectos de las opciones doble y triple cero en el conjunto de la seguridad europea.

Los euromisiles tenían una función psicológica de "reaseguro" ⁹², y su retirada abría dudas sobre la permanencia de las tropas norteamericanas en Europa si no contaban con la

suficiente protección nuclear (no nukes no troops), lo que realimentó un debate sobre la desvinculación (decoupling) de Estados Unidos de la defensa de Europa, y suscitó recelos ante las expectativas de una singularización alemana o de la santuarización soviética.

Los misiles LRNF desplegados en Europa amenazaban directamente el territorio soviético y facilitaban una escalada automática; por eso, su inclusión unilateral (doble cero) en las negociaciones bilaterales provocó la oposición a la misma ⁹³ y las especulaciones sobre los riesgos de la ruptura del statu quo de la doctrina de la respuesta flexible, ya que al disminuir la "flexibilidad" de su mecanismo de escalada ⁹⁴ sería necesario proceder a la revisión de una doctrina que había funcionado durante muchos años. Por otro lado, dado que la dimensión nuclear de la respuesta flexible tenía un "efecto unificador" no sólo entre Europa y Estados Unidos, sino entre las diversas regiones como el Frente Central o el Flanco Sur, se temió que el tratado acentuara la "singularización" de alguna región -exponiéndose más que otro-, o la "desconexión" entre escenarios regionales ⁹⁵.

Las críticas y reservas expuestas no se compartieron por toda la comunidad estratégica, ya que un amplio sector -incluido las posiciones oficiales ⁹⁶-, no consideraron que el Tratado INF redujera el compromiso norteamericano en la defensa de Europa ni que representara un riesgo de desnuclearización ⁹⁷, ya que tras la destrucción de los misiles incluidos en el tratado, aún

quedaban en Europa las suficientes y variadas armas nucleares que reflejan las tablas anteriores ⁹⁸. No obstante, Alemania fue el aliado más reticente porque consideró que la falta de un mecanismo visible de escalada aumentaría los riesgos de una guerra limitada a su territorio, y porque cuanto menor fuera el alcance de las armas nucleares más riesgos corría la población alemana (the shorter the range, the deader the germans) ⁹⁹.

Tras las críticas iniciales europeas a las medidas unilaterales y tras dos meses de discusiones con sus aliados, la administración norteamericana reconsideró su postura y presentó en las negociaciones bilaterales de Ginebra una propuesta global dentro de la "ortodoxia" aliada ¹⁰⁰. Las consultas con los aliados evidenciaron a los alemanes la falta de oposición aliada a la opción "doble cero", por lo que para evitar el riesgo de quedarse aislados, terminaron aceptando la opción doble cero, aunque sin incluir sus misiles en el tratado, y a cambio de negociar las fuerzas nucleares con alcances inferiores a 500 km. La insistencia soviética en la inclusión de los misiles alemanes como condición necesaria de las negociaciones, la falta del respaldo aliado, y las presiones externa norteamericana e interna de su opinión pública, hicieron que el gobierno alemán se comprometiera a destruir sus misiles una vez que se destruyeran los incluidos en el Tratado INF ¹⁰¹.

En diciembre de 1987, los Estados Unidos y la Unión Soviética firmaron el Tratado INF para eliminar todos los misiles

balísticos con alcances comprendidos entre 500 y 5.500 km ¹⁰². Por este acuerdo, tras la destrucción, en mayo de 1991, del último de los 859 misiles (el tratado no afectaba a las cabezas ni a los sistemas de guiado sólo misiles incluidas en él) se estimaba que quedarían en los arsenales de la OTAN unas 4.000 cabezas nucleares ¹⁰³. El Tratado INF introdujo los principios de asimetría (689 misiles norteamericanos frente a 826 soviéticos y 676 cabezas OTAN retiradas frente a las 2210 soviéticas) y de verificación "in situ" (se podrían realizar inspecciones sobre el terreno), principios que fueron exportados posteriormente a otros foros de negociación ¹⁰⁴. Y el buen funcionamiento de los procedimientos de verificación incluidos en este tratado, facilitó el desarrollo de otros procesos de control de armamento y desarme en un efecto "dominó".

Pero al mismo tiempo, el tratado redujo el vínculo con las armas estratégicas norteamericanas y suprimió algunos elementos de enlace de la escalada -los más significativos por su despliegue en territorio europeo, su amenaza al territorio soviético y su mayor automatismo- dando lugar a un debate profundo en la alianza sobre la viabilidad posterior de la misma; y acelerando el cambio doctrinal en relación con las fuerzas nucleares.

El debate también tuvo su incidencia en una eventual identidad europea de la defensa porque la incertidumbre sobre el nivel de compromiso nuclear norteamericano obligó a una mejora

convencional ante la "necesidad perentoria para Europa de ser capaz de defender con eficacia, con medios convencionales y de poder disuadir a la Unión Soviética, con esa capacidad, de un ataque o coacción convencional" ¹⁰⁵; y a buscar fuentes de disuasión nuclear alternativas para sustituir la garantía nuclear norteamericana por otra europea, lo que fomentó un debate en torno a la solidaridad nuclear británica y francesa ¹⁰⁶.

2.2 La reducción de armamentos nucleares en Europa

En enero de 1986, el nuevo líder soviético, Mijail Gorbachov, propuso la "completa eliminación de los misiles de alcance medio de los EEUU y la URSS en la zona europea -tanto balísticos como convencionales- como un primer paso para librar el continente europeo de armas nucleares" (opción cero), aunque con la condición de la cancelación de los programas de armas espaciales norteamericanos ¹⁰⁷. En marzo de ese año, el GPN de la OTAN reflejó tanto su preocupación por el despliegue nuclear soviético como su esperanza de que se aceptara el mecanismo de verificación en los procesos de control de armamento ¹⁰⁸. Al mes siguiente, la Unión Soviética propuso incluir en el tratado los misiles con alcance comprendido entre 500 y 1.000 km (opción doble cero); siendo respaldada esta oferta en junio por el PV.

La oferta implicaba la congelación de las fuerzas nucleares francesas y británicas, incluyendo su modernización, y la no

trasferencia de los misiles reducidos a terceros países. Esta propuesta fue discutida durante la "cumbre" de Reikiavik, alcanzándose nuevas propuestas conjuntas. La avalancha posterior de propuestas sobre desarme y la incertidumbre sobre el alcance de los cambios que se producían en el Este colocaron a los aliados en una posición reactiva ¹⁰⁹. En particular, los gobiernos europeos quedaron atrapados entre mantener la racionalidad de las necesidades militares, de un lado, y responder a las ofertas de desarme bajo la presión de sus opiniones públicas cautivadas por las ofertas soviéticas y la buena disposición norteamericana, de otro ¹¹⁰.

En 1987, los aliados respaldaron oficialmente el proyecto de Tratado INF ¹¹¹, mientras se mantuvo abierto el debate sobre la modernización de las fuerzas nucleares restantes. El gobierno alemán, como ya se ha visto, se había opuesto inicialmente a incluir sus Pershing 1A en dicho tratado, ya que serían los únicos afectados por un acuerdo entre terceros países. Pero las presiones recibidas minaron su posición política y para recuperar el coste político que le había causado su contribución nuclear a la seguridad colectiva se opuso desde entonces a la modernización y a la permanencia de los medios nucleares restantes ¹¹². La oportunidad de reunificar su territorio reactivó su política de distensión militar, bajo el consenso de todas las fuerzas políticas, hasta llegar a los acuerdos bilaterales con la Unión Soviética, en los que renunció a las

armas de destrucción masiva.

En 1988, Mijail Gorbachov anunció ante la Asamblea General de la ONU la retirada de un número simbólico de armas nucleares, y el PV solicitó la apertura de negociaciones sobre armas tácticas y la inclusión de los medios de doble capacidad en las negociaciones FACE, a pesar de la oposición aliada. En enero de 1989, la Unión Soviética anunció la retirada unilateral de 24 sistemas nucleares y 216 piezas de artillería pertenecientes a las 6 divisiones que se retiraban de Europa central, anunciando en mayo una retirada adicional unilateral de 500 cabezas nucleares ¹¹³.

Las propuestas soviéticas, a falta de mayores evidencias de cambio, generaron inicialmente cierto recelo ¹¹⁴, pero tras el Tratado INF, comenzaron a ser tenidas en cuenta por los aliados. Estos pasaron a la iniciativa en la primavera de 1989. Primero, unilateralmente, mediante la oferta norteamericana de retirar sus 700 misiles (88 lanzaderas), 1600 piezas de artillería, 500 misiles de crucero lanzables desde el mar (SLCM), 200 cargas de profundidad y la renuncia a la modernización del misil que debía sustituir al Lance. Y después, colectivamente, mediante la adopción del Concepto Global de la Alianza sobre control de armamento y desarme aprobado en mayo de 1989. En él se aplazó el inicio de las negociaciones sobre armas nucleares tácticas a la entrada en vigor del acuerdo FACE; se respaldaron las iniciativas bilaterales de las superpotencias para negociar "una reducción

parcial de las fuerzas de misiles nucleares americanos y soviéticos basadas en tierra", y se solicitó una reducción unilateral previa de los sistemas del PV ¹¹⁵.

Francia, que siempre había manifestado su autonomía respecto de las iniciativas aliadas en control de armamento nuclear para evitar ver comprometida su independencia tradicional ¹¹⁶, y que había dado su apoyo al Tratado INF "a condición de que no hubiera negociación sobre armas nucleares con alcance inferior a los 500 km" ¹¹⁷, cambió de posición a partir de 1989, y no se opuso al Concepto Global de la Alianza ni a la Declaración de Londres. El resto de los aliados europeos, a pesar de no participar en las negociaciones bilaterales, las respaldaron formalmente y alentaron el ambiente de distensión política, aunque técnicamente siguieron preocupados por la "superioridad en fuerzas de misiles nucleares de corto alcance" del PV, incluso tras las reducciones previstas ¹¹⁸.

En junio de 1990, los soviéticos propusieron negociar la eliminación de las fuerzas nucleares de corto alcance de Europa y la retirada de 140 lanzadores con 3200 cabezas. En diciembre de ese año, y en medio del clima de distensión creado por los acuerdos de Viena de la CSCE, del Tratado FACE, de la Declaración Conjunta del PV y la OTAN de París, y de los acuerdos "Dos más Cuatro", los aliados aceptaron "desarrollar un marco para las negociaciones de control de armamento" para coordinar las políticas aliadas sobre armas nucleares tácticas aliadas y

bilaterales ¹¹⁹. Sin embargo, y como reflejaba el comunicado del GPN de octubre de ese año, persistía la preocupación aliada por "la modernización de las fuerzas nucleares soviéticas" ¹²⁰.

En julio del 1991 se firmó el primer Tratado START. Y aunque sólo afectó directamente a las fuerzas estratégicas de ambos países, el tratado afectó a la seguridad europea porque a pesar de su alcance intercontinental, los sistemas a reducir "estaban o podían ser apuntadas a blancos europeos" ¹²¹, y porque cualquier descenso del potencial nuclear soviético beneficiaba la seguridad europea. Pero también fue importante porque a pesar de la limitada reducción cuantitativa de estos acuerdos (30% del total frente al 3% del INF ¹²²), su firma determinó un proceso generalizado de reducciones.

En septiembre de 1991, una nueva iniciativa de la administración norteamericana propuso la eliminación, y posterior destrucción o almacenaje, de todas las armas nucleares de corto alcance, la retirada de las armas nucleares tácticas de los buques de superficie, submarinos de ataque y aviación naval basada en tierra, y de las cargas de profundidad de los buques norteamericanos en Europa ¹²³; con lo que las únicas armas asignadas al teatro europeo estarían en plataformas aéreas. Además, propuso reducciones en el número, estado de alerta, y programas de modernización de sus fuerzas estratégicas. La administración soviética ofreció al mes siguiente una amplia reducción de sistemas nucleares en Europa ¹²⁴.

En este ambiente de reducciones, la OTAN asumió en Taormina un 80% de reducción de sus armas nucleares subestratégicas ¹²⁵, aunque no se renunció a los misiles lanzados desde el aire ni se aceptó ninguna opción cero. Por su parte, Francia, que paradójicamente, y tras el anuncio de la retirada de las cabezas nucleares norteamericanas, pasaría a ser el único país que contara con medios nucleares capaces de ejecutar una respuesta flexible en la que nunca creyó, anunció también la retirada de las bombas de gravedad de gravedad y limitó, como se ha indicado, sus programas de modernización. Por su parte, el Reino Unido anunció una reducción aproximada del 50 % de sus 200 bombas de gravedad AN-52 de la RFA, la retirada de sus armas tácticas a bordo de buques, la reducción de cinco de sus escuadrones con capacidad nuclear, y el cierre de una base alemana ¹²⁶.

3 LOS MEDIOS QUIMICOS EN EUROPA

Los otros medios de destrucción masiva contemplados para su empleo por los aliados fueron los agentes químicos. Ya se ha señalado en el primer capítulo su carácter marginal dentro de la estrategia aliada y escasa utilidad operacional. Sin embargo, su posesión por ambas partes obligó a prever las consecuencias de su empleo, por lo que los balances de fuerzas incluyeron

referencias a este tipo de amenaza. En este apartado se describe la desproporción de medios químicos entre los dos bloques, el debate entre europeos y norteamericanos en torno a la modernización de los medios químicos aliados mediante la introducción de las armas binarias para reducir aquella desproporción, y, por último, las iniciativas de desarme en el campo químico para suprimir este tipo de armamento.

3.1 El balance de medios químicos en Europa

La comparación de las capacidades químicas enfrentadas en Europa ha sido difícil por su falta de transparencia, debido a la práctica de negar su posesión ¹²⁷; su amplia gama ¹²⁸; la dificultad de diferenciar entre cantidad de agentes almacenados, vectores de lanzamiento y municiones cargadas con los; su localización geográfica; el alcance de sus vectores y la caducidad de los agentes ¹²⁹. Por ello, las estimaciones oscilaron desde las 50.000 toneladas admitidas por la Unión Soviética hasta las 300.000 toneladas atribuidas por fuentes británicas, o las 700.000 toneladas de fuentes privadas; aunque las cifras finales se acercaban a las soviéticas ¹³⁰. Por su parte, sólo los Estados Unidos proporcionaron cifras de sus inventarios, y estas se mantuvieron en torno a las 30.000 toneladas, de las cuales 6.000 corresponderían a las municiones

binarias, y de ellas entre 100 y 1.000 toneladas habrían estado almacenados en la República Federal de Alemania.

Quizás por ello, no se publicaron balances estandarizados de medios químicos de los dos bloques militares, aunque en las valoraciones de la amenaza occidentales siempre se dedicó un apartado a describir genéricamente el problema que presentaba su posesión por el PV ¹³¹. Pero incluso estas valoraciones abordaron, a partir de 1989, los medios químicos más como objeto de desarme que como una amenaza militar ¹³². En el caso de las fuentes, resulta curioso comprobar la falta de datos periódicos del IISS en sus balances militares (salvo en el Balance Militar de 1988-1989) y cómo la mayoría de los informes recogían las estimaciones de Universidad de Sussex, especializada en el tratamiento de estos medios ¹³³.

Debido a los anteriores problemas, se ha optado por comparar los vectores de lanzamiento (aunque no son específicos para los proyectiles químicos) y los tipos de agentes disponibles por los dos principales actores en la tabla 18. Otras estimaciones cuantitativas podrían referirse al número total de fuerzas del PV (entre 45.000 y 60.000 hombres y 30.000 vehículos destinados en unidades de guerra química ¹³⁴), distribuidas entre todos sus miembros ¹³⁵. Frente a ellas, la OTAN contó con unas pocas unidades especializadas, especialmente en sus unidades de reserva. Dada la similitud de los medios expuestos en la tabla 18, la diferencia cualitativa vendría dada por el distinto grado

Tabla 18 Medios de lanzamiento y agentes químicos de los Estados Unidos y la Unión Soviética.

MEDIOS DE LANZAMIENTO EEUU	AGENTE QUIMICO	MEDIOS DE LANZAMIENTO URSS	AGENTE QUIMICO
OBUSES 105,120,122,130, 152,155,180,MM	GB, H, VX	OBUSES 105,122, 130,152,155, 180,203 MM	LT,H*, GB*,VX*
COHETES 122,220,550 MM	GB,VX GDT*	COHETES 115,122,144,240M	GB,VX GB
Morteros 100MM	H	Mort. 120,240MM	H*
Minas M23	VX	-	-
Bombas 227-340KG BLU-80/B	GB VX	Bombas 100KG 250KG	HL GB
Pulverizadores	VX	Pulverizadores	HL,GDT
-	-	Granadas de mano	CS

FUENTE: Elaboración propia sobre datos del SIPRI, Collins y Spiers ¹³⁶

NOTA: GB sarín, H mostaza, VX agente, GDT somán, LT lewisita, CS cianuro.
(*) Datos no aceptados oficialmente.

de preparación de las fuerzas enfrentadas. En la OTAN, sólo las fuerzas de Alemania y Estados Unidos tenían unidades especializadas, y aunque los demás países tenían medios de protección estos eran de tipo individual. Aunque la eficacia de estos medios dependía de las condiciones ambientales, del índice de toxicidad del producto ¹³⁷, y de la posesión o no de medios de protección adecuados a cada agente, la variedad y cantidad del inventario del PV excedía a su necesidad disuasoria.

Las comparaciones de personal (12:1), equipos de descontaminación (25:1), medios terrestres de lanzamiento (5:1),

e instalaciones (11:1) reflejaron un grado de superioridad orgánico del PV que sólo se explicaba por la atención secundaria de los aliados. Y junto a la superioridad en fuerzas, se manifestó la superioridad en municiones químicas. La desproporción entre las cifras reconocidas (50.000 toneladas de la URSS frente a 435 toneladas de la OTAN y a unos centenares de Francia) confirmó la percepción de inferioridad ¹³⁸.

3.2 La disuasión química en los países europeos

Ya se ha señalado el valor secundario de la disuasión química dentro de la estrategia aliada, por su dudosa "legitimidad" política y su dudosa "eficacia" militar ¹³⁹. Sin embargo, el asimétrico interés del PV, reactivó el interés norteamericano por su programa de armas binarias ¹⁴⁰.

Estados Unidos, que había abandonado su moratoria de fabricación en 1979, se lanzó un programa de municiones binarias cuya financiación fue finalmente aprobada en junio de 1985, con la reserva de que su ensamblaje dependería de los progresos en la Conferencia de Desarme de Ginebra de la NNUU sobre armas químicas y de su declaración de utilidad para la estrategia aliada. En el consejo de mayo de 1986 los aliados respaldaron formalmente el programa norteamericano, como uno más de los 1.500 Objetivos de Fuerza de la OTAN para el período 1987-1992. El carácter reservado del documento no ha permitido conocer si se

acordó establecer una capacidad química disuasoria determinada de la OTAN; si simplemente se respaldó el programa; cual fue el grado de aceptación del despliegue, cual era su papel en la estrategia aliada, y el cual era su procedimiento de empleo ¹⁴¹. Por ello, el valor de este tipo de armamento para la estrategia aliada sólo se puede deducir indirectamente de su evolución posterior. Y esta evolución se ha podido conocer de los términos del debate entre los aliados norteamericanos y europeos.

Las armas binarias contaron con la resistencia de Bélgica, Dinamarca, Grecia, Luxemburgo y Holanda a recibir estas armas en su territorio, mientras que el grado de aceptación de Italia, el Reino Unido y Alemania dependía de las circunstancias de su introducción ¹⁴². La introducción de nuevas armas no convencionales cuyo efecto disuasor afectaba sólo el territorio europeo agudizó los síntomas de la desvinculación estratégica comentada anteriormente y realimentó el debate sobre la voluntad norteamericana de atender sus compromisos de seguridad.

Desde el punto de vista de la identidad europea de la defensa, lo verdaderamente significativo fue la instauración de un derecho de veto sobre el despliegue de estos medios no convencionales, ya que a diferencia de las armas nucleares, el control operacional norteamericano de las nuevas municiones asignadas al SACEUR dependía en última instancia de la decisión de sus aliados; mientras que hasta entonces esos medios habían dependido exclusivamente de sus propietarios -lo mismo que los

medios franceses- ya que no existían contingentes asignados a la OTAN y, a diferencia de los medios nucleares, aunque se conocía la existencia de acuerdos bilaterales entre el Reino Unido y los Estados Unidos, no se conocía la existencia de otros contratos bilaterales similares en este campo. Incluso en el caso alemán, la aceptación de su introducción en caso de guerra, se concedió como contrapartida a la retirada de todas las armas químicas de su territorio en 1992 ¹⁴³.

Estas reservas aliadas, especialmente las reservas alemanas, quedaron en evidencia cuando el debate parlamentario estadounidense puso de manifiesto la resistencia europea a su empleo, e, incluso, a su traslado en situaciones de crisis ¹⁴⁴. De hecho, las posturas aliadas de veto y la retirada de armas químicas crearon "de facto" una zona libre de armas en Europa occidental con anterioridad a la entrada en vigor de otros acuerdos sobre medios convencionales o nucleares.

Según refleja la tabla 19, la contribución de los socios comunitarios a la disuasión en este campo fue bastante desigual. Como ocurría con los medio nucleares, y aunque todos los socios comunitarios estaban comprometidos por el Protocolo de Ginebra a no emplear estos medios, salvo en el caso de represalias por algunos, no todos poseían esos medios (o aceptaban poseerlos) ni había uniformidad en los regímenes de posesión, adquisición o admisión. Ello, a pesar de que se respaldaba la doctrina aliada que preveía su opción de empleo. Sin embargo, la falta de

trasparencia que rodeó a las políticas nacionales en estos campos no permitió debates públicos como los mantenidos en relación con las políticas sobre medios nucleares o convencionales.

Francia, que disponía de existencias ¹⁴⁵, creyó también necesario contar con una capacidad de disuasión química mediante un programa de armas binarias incluido en su plan de defensa 1987-1992, ya que consideró que estos medios disuadían y proporcionaban flexibilidad ante una agresión similar en Europa

TABLA 19 Posiciones de los países europeos respecto a diferentes aspectos del armamento químico

POSICIONES	PAISES
Vinculados por el Protocolo de Ginebra	TODOS
Mantienen su derecho a su empleo como represalia	BEL, FRA, HOL, POR, ESP, R.U.
Poseen medios significativos	FRA
Restricciones legales a su posesión	ITA, RFA
Restricciones legales de adquisiciones	BEL, FRA, ITA?, POR?
Permiten el estacionamiento en caso de guerra de armas binarias de EEUU	BEL, FRA?, RFA, POR?, ESP, RU
Rehúsan el derecho a veto en el de permitir su estacionamiento	FRA?

FUENTE Elaboración propia en base a los datos y estimaciones de Julian Perry Robinson ¹⁴⁶.

o fuera de ella, aunque fuera reteniendo pequeños arsenales de seguridad. Pero sus medios, independientemente de su número o clase, se mantuvieron siempre bajo control francés.

3.3 La distensión química en Europa

La desproporción de arsenales y la falta de negociaciones condujeron a la aprobación del programa norteamericano de armas binarias en 1986. La falta de expectativas en el desarme químico favoreció, a partir de 1985, varias propuestas del PV para declarar una zona libre de armas químicas en Europa central, o en los Balcanes ¹⁴⁷. Pero tras esas propuestas, llegaron los primeros síntomas de distensión en base a los acuerdos bilaterales entre las dos grandes potencias químicas ¹⁴⁸ y, también, a través del desbloqueo por sus iniciativas de las negociaciones en el marco global de la Conferencia de Desarme de Ginebra ¹⁴⁹. En 1987 se produjeron los primeros gestos reales por parte soviética: reconocimiento de la posesión de 50.000 toneladas, paralización en su producción, aceptación de intercambios bilaterales de datos y visitas, y establecimiento de mecanismos control de armamentos y de verificación, incluyendo regímenes de inspección sobre el terreno (on site), a petición de parte y con sólo 48 horas de preaviso ¹⁵⁰.

Los aliados, aunque sólo cuatro de ellos participaban en la Conferencia de Ginebra, fueron partidarios de una prohibición universal, no limitada a Europa, y verificable que diera cobertura al problema de la proliferación en terceros países, como se evidenció durante la Conferencia de París sobre prohibición de armas químicas de 1989 ¹⁵¹. El consenso obedeció

tanto a su dudosa utilidad militar como a la falta de legitimación social que tenía su empleo.

En 1988, Francia retiró su propuesta de mantener unas "existencias de seguridad" mínimas de 1.000 a 2.000 toneladas de agentes durante un período de transición de 10 años ¹⁵². En 1989, Estados Unidos renunció a mantener un 2% (500 t) de sus arsenales y anunció el fin de su fabricación, aunque sus acuerdos bilaterales con la Unión Soviética, acabó renunciando también a esos mínimos en 1991 ¹⁵³.

La producción de detuvo en base a los acuerdos bilaterales entre las dos potencias militares ¹⁵⁴, y se inició la destrucción de los arsenales que podrían haber sido utilizados en el territorio europeo. Con ocasión de la Conferencia de París de 1989, todos los socios comunitarios declararon -menos Portugal- no poseer armas químicas. En 1990 se retiraron los medios químicos norteamericanos de Europa occidental ¹⁵⁵, quedando todos los medios del extinto PV en territorio de la Federación Rusa ¹⁵⁶, por lo que dejaron de ser una preocupación defensiva para los aliados ¹⁵⁷.

NOTAS AL TERCER CAPITULO

1. La interacción entre fuerzas convencionales y nucleares se analiza por Roger L. Facer en "Conventional Forces and the NATO Strategy of Flexible Response", RAND 3209-FF, (ene-1985):4-18.
2. Sobre las reglas de cálculo ver IISS, Military Balance 1986-1987:218-20 y 1988-1989:231-2 y Robert Einhorn, "Strategic Arms Reduction Talks", Survival (sep-oct 1988):389-90.
3. Frente al criterio técnico de considerar estratégicas las de alcance superior a 5500 km, se alzó el criterio de considerar estratégica toda arma nuclear que afectara al propio territorio, independientemente de su radio de acción, Pascal L'Ebrellec, "Les armes nucléaires tactiques: définition", Enjeux Atlantiques 1 (abr-1990):5.
4. Ediciones/pp. del Military Balance 1986/87:207-8; 1987/88:209-10; 1988/89:220-1; 1989/90:214-5; y 1990/91:226.
5. Así, en la edición del Soviet Military Power de 1987:(39-43), el Dpto. de Defensa de los EEUU se lamentaba la pérdida de la ventaja aliada en artillería nuclear, y de la introducción de los misiles SS-20 soviéticos. En las ediciones de 1988:(51-55), 1989:(48-50), y 1990:(53-56), se evaluaron las capacidades nucleares soviéticas tras el acuerdo INF; y se mostraba preocupación por la posibilidad de compensar las reducciones en la categoría de alcance intermedio mejorando los medios de las demás.
6. Dpto. de Defensa de los EEUU, Soviet Military Power 1989, p. 49.
7. *Ibidem*, p. 50.
8. Se denominan así comúnmente los misiles introducidos en Europa por la "doble decisión" aliada de 1979. La RFA completó la instalación de 108 lanzadores Pershing II en diciembre de 1985, e inició, en 1986 el despliegue de 96 misiles de crucero. El Reino Unido e Italia tenían previsto desplegar 160 y 112 misiles de crucero, respectivamente, en 1987. En 1985, Holanda y Bélgica aceptaron el despliegue de 48 misiles de crucero en cada país, "General Report on Alliance Security", AAN, Karsten Voigt, AD 180 MC(86)8 (noviembre 1986):18-19.
9. Comité Militar AAN, "General Report on Alliance Security", Karsten Voigt, AD 187 MC(87)6 (sep 1987):24.
10. El informe del Comité Militar de la AAN citaba las declaraciones del mariscal soviético Akhromeyev a Pravda del 18/04/89 en "General Report on Alliance Security" (oct-1989):47.
11. Informe de la AUEO, "Force Comparisons", Doc. 1204, Proceedings III (dic 89):206-10 216-20.
12. Esta decisión se alcanzó en la reunión del GPM de Montebello, Canada, (27/10/83), y se compensó con la retirada de 1.400 cabezas nucleares de Europa. "The Montebello Decision", NATO Final Communiqués 1981-1985, (Bruselas: NATIS, 1984):106-7.
13. Estos elementos, así como una evolución del debate, se encuentran en Catherine M. Kelleher; "The Debate over the modernisation of NATO SRNM", SIPRI Yearbook 1991, Estocolmo, pp. 603-22.
14. Cesare Merlini ha señalado cómo la alianza estuvo más cerca de esta opción. "Nuclear Non-Proliferation and Nuclear Deterrent", The International Spectator 26, (ene-mar 1990):33.
15. Para una descripción de las razones técnicas de la modernización, ver Andrew Goldman, "NATO Needs a New Missile", Orbis 32 (otoño 1988):541-50, Nuclear Modernization and Arms Control in NATO, RAND N-2896-FF, (dic 1988):1-7; Roberto Zadra, Strategy and Theater Nuclear Weapons Modernization in Western Europe, Comparative Strategy 10 (verano 1991):141-2.
16. Arnold Kanter ha descrito esta interacción en "Nuclear Modernizations and Arms Control in NATO", RAND N-2896-FF (nov 1988):19-24.

17. Jacquelyn K. Davis, Charles Perry y Robert L. Pfaltzgraff, The INF Controversy, (Cambridge, Massachusetts: Brassey's/IFPA, 1989); Arnold Kanter ha descrito cómo los tratados INF y START afectaron a los programas de modernización aliada en "Nuclear Modernisation...", pp. 7-13.
18. Para conocer el debate sobre la política de seguridad alemana en ese período, ver Karl Kaiser y John Roper, "The Political Debate on Security Policy in the Federal Republic", en British-German Defence Cooperation, (Londres: RIIA, 1988):41-59; Ronald D. Assus, "West German Faced Nuclear Modernisation", Survival 30 (nov-dic 1988):506-9; Mathew A. Weiler, "SPD Security Policy", Survival 30 (nov-dic 1988):515-28.
19. A esta interesante conclusión llegaron investigadores de cuatro instituciones básicas de la comunidad estratégica: IFRI, RIIA, RAND y SWP en una conferencia cuyas conclusiones se recogen por Richard A. Bitzinger Theater Modernization Options and Arms Control Challenges in Europe, RAND R-28889-FF, pp. 14-15.
20. Entre otras, esta práctica se encuentra en el Concepto Global de la Alianza, donde se reitera que "la actualización donde fuera necesaria de los sistemas subestratégicos produciría nuevas reducciones", The Alliance's Comprehensive Concept, Bruselas, NATIS (mayo 1989):10.
21. Catherine M. Kelleher ha señalado 1989 como el momento álgido del enfrentamiento alemán y norteamericano, SIPRI Yearbook 1991..., p. 609.
22. Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de Bruselas (03/03/88), NATO Final Communiqués 1986-1990, (Bruselas: NATIP, 1991):19.
23. NATIS, declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Atlántico de Bruselas (30/05/89), NATO Final Communiqués 1986-1989..., p. 34.
24. Así el comunicado del GPN de Bruselas (20/04/89) reflejó la necesidad técnica de la modernización avalada por los estudios realizados, pero reitera la indefinición sobre el momento de su modernización (these forces must be kept-up-to-date where necessary), NATIS, Final Communiqués 1986-1989..., p. 110.
25. Aunque se demoraba hasta 1992 una decisión sobre su despliegue, se reconocía el valor "de la financiación por los "Estados Unidos de la investigación y desarrollo", The Alliance's Comprehensive Concept..., p. 11.
26. Para mayor detalle de las disensiones europeas ver Roberto Zadra, "Strategy and Theater Nuclear...", pp. 139-53; y Richard A. Bitzinger, "Theater Modernization Options...", p. 19.
27. Ver David Rubenson y James Bonomo "The Role of ATBM in NATO Strategy", Survival 29 (oct-nov 1987):511-27; Keith B. Payne y Marc J. Berkowitz, "Anti-Tactical Missile Defense", Strategic Review 16 (invierno 1988):24-34; e Ivo H. Daalder en "NATO Strategy and Ballistic Missile Defence", Adelphi Papers 223, (invierno 1988):41-56.
28. John Cross, ATBMs and Western Security, Donald L. Hafner y John Roper eds., (Cambridge, Massachusetts: Ballinger, 1988):11-12.
29. Ibidem, pp. 162-71.
30. Katherine McArdle Kelleher, "NATO Nuclear Operations", en Managing Nuclear Operations, Ashton Carter, John Steinbruner y Charles Zaket eds., (Washington D.C.: Brookings Institution, 1987):450.
31. Para una evaluación de la amenaza ver Dennis M. Gormley, "The Soviet Theater Threat" en ATBMs and Western Security, 57-92. Las consecuencias políticas y militares negativas para Europa se analizan Marco Carnovale y Cesare Merlini en "East-West Relations and Arms Control Negotiations", The International Spectator, 23 (abr-jun 1988):100-1; Stuart Croft "The Impact of Strategic Defences on European-American Relations in the 1990s", Adelphi Papers 238 (primavera 1989):14.
32. Benoit Morel y Theodore A. Postol "A Technical Assessment of the Soviet TBM Threat to NATO" en ATBMs and Western Security..., p. 127.
33. David Robinson y James Bonomo, "The Role of ATBM...", pp. 523-5.
34. NATIS, comunicado final CPD de Bruselas (22/05/86) NATO Final Communiqués 1986-1990..., p. 65.

35. Manfred Wöerner, ha analizado las iniciativas ATBM aliadas en "A Missile Defense for Europe", Strategic Review 14 (invierno 1986):13-20; y Keith B. Payne y Marc J. Berkowitz, "ATBM, Allied Security and the INF Treaty" Strategic Review 17 (invierno 1989):23-34.
36. Jacquelyn Davies, "Las propuestas sobre Europa" en La Europa de Reikiavik, (Madrid: Tecnos, 1988):25.
37. NATIP, "Declaration on Peace and Cooperation", Roma (08/11/91), NATO Communiqués 1991, p. 32.
38. EL papel del Consejo, del GPM y del CPD en el caso de la "doble decisión" aliada se analiza por Oliver Rambotham, Modernizing NATO's Nuclear Weapons, (Londres: MacMillan, 1989):129.
39. Andrew Goldman, "NATO Needs a New Missile...", p. 544.
40. David. P. Caleo ha indicado cómo por esta razón no pudieron atenderse las sugerencias para que el mando de la OTAN estuviera ocupado por un europeo -expresadas entre otros por Helmut Schmidt o Henry Kissinger- se vieron bloqueadas por el deseo norteamericano de que el SACEUR, responsable de las armas nucleares, tuviera la misma nacionalidad que estas, "NATO'S Middle Course", Foreign Policy 69, (invierno 1987):136. En sentido contrario, Jose Manuel Ramirez Sineiro ha argumentado cómo la capacidad nuclear de una identidad europea debería tener un mando europeo, Seguridad Europea y Estrategia Atlántica ante un mundo en cambio (Pamplona, Ediciones Univ. de Navarra, 1990):116.
41. Así figuraba en el comunicado de la cumbre franco-alemana de febrero de 1986, publicado por Le Monde (01/03/86), pp. 1 y 6 y Survival 28 (jul-ago 1986):366-7.
42. Helmut Schmidt, "La política franco-alemana de seguridad", Política Exterior n° 7 (1988):13.
43. Daniel Charles ha estimado el tiempo mínimo entre 10 y 25 horas, aunque podría demorarse más por las razones que explica en su capítulo "Release", en Nuclear Planning in NATO, (Cambridge, Massachusetts: Ballinger, 1987):133-48; o incluso "rayar lo imposible" según Katherine McArdle Kelleher, Managing Nuclear Operations..., p. 458.
44. Para una descripción de los problemas del proceso de empleo en una petición de abajo hacia arriba (bottom-up) y de arriba hacia abajo (top down), ver Catherine M. Kelleher, *ibidem*, pp. 66-69
45. Daniel Charles ha puesto de relieve las implicaciones psicológicas de dispersión de los medios nucleares aliados Nuclear Planning in NATO..., pp. 45-53.
46. "NATO 2000", BASIC Report 92.2, p 8.
47. Arnold Kanter señaló cómo la OTAN pretendía que sus armas nucleares cumplieran funciones tanto militares (disuadir de un ataque nuclear preventivo sobre o permitir un ataque sobre los escalones posteriores del PV), como políticas (manifestar la voluntad de recurrir a la escalada), "Nuclear Modernization..." pp. 14-15.
48. Como señala Hans Binnendijk, a partir de la reunión ministerial de 1987 de Reikiavik, los comunicados se tornaron ambiguos bajo la presión de las tendencias modernizadoras y desnuclearizadoras, "NATO's Nuclear Modernization Dilemma", Survival 31 (mar-abr 1989):137.
49. Michael J Sheehan describe el miedo de los aliados europeos a que de funcionar la SDI, EEUU se replagara sobre su escudo y dejara a Europa "aislada y vulnerable" en Arms Control (Oxford: Blackwell Ltd; 1988):96. Sobre las dificultades creadas a los gobiernos aliados por la condena moral de la disuasión nuclear aliada y la iniciativa unilateral norteamericana ver Rafael Bardají, La guerra de las galaxias (Madrid: INAPPS, 1986):108; y Keith B. Payne (Buenos Aires: Hamilton Press, 1987):194-218.
50. En realidad, la credibilidad de la garantía se había erosionado tras perder EEUU su supremacía nuclear, por su iniciativa SDI, por las manifestaciones de reserva que plantearon las propuestas de Reikiavik y por el informe sobre Disuasión Discriminada. Ver Helga Haftendorn, "The Role of Nuclear Weapons in Allied Strategy" en NATO in the 5th Decade, Keith Dunn y Stephen Flanagan eds, (Washington D.C.: National Defence Univ. Press, 1990):115-24; Robert C. Hughes, "SDI Bearing on NATO" en The Alliance at Forty, Douglas A. Lemke ed., (Washington D.C.: National Defence Univ. Press, 1989):59-85.

51. El elemento teórico más llamativo de este movimiento fue el Informe sobre disuasión discriminada "Discriminate Deterrence Report" confeccionado por analistas de seguridad norteamericanos como Ebnigniew Brzezinski, Henry Kissinger, Fred Ikle, Albert Wohlstetter o Samuel Huntington, entre otros, agrupados en la Comisión sobre Estrategia Integral a Largo Plazo, Washington D.C., enero 1988.
52. *Ibidem*, p. 30.
53. Helga Haftendorn, "Role of Nuclear Weapons...", p. 126.
54. Robert Hunter ha opinado que "incluso sin un acuerdo en Reikiavik, muchos observadores europeos presintieron la más profunda retirada estratégica de los EEUU de la masa euroasiática desde 1919", "NATO After Global Double Zero", Survival 30 (may-jun 1988):211.
55. Los elementos del debate: la naturaleza de la disuasión extendida y de los blancos, la dimensión de la amenaza convencional, y los tipos y capacidades de las armas se analizan por Hanns Binnendiek, "NATO's modernisation...", pp. 144-5.
56. NATIS, "The Alliance's Comprehensive Concept", aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Atlántico de Bruselas, 29-30 mayo 1989, p. 10-11 y comunicado del GPM de Bruselas, 19-20 abril 1989, NATO Final Communiques 1986-1990..., p. 110.
57. Los cambios citados se alegaron para justificar la necesidad de revisar la estrategia nuclear aliada en el comunicado del GPM de Kananaskis, Canadá, (10/05/90), NATO Final Communiques 1986-90..., NATIS, pp. 133-4.
58. Stefano Silvestri ha señalado la diferencia entre el concepto europeo de la RF -únicamente preventivo-, y el criterio norteamericano, preventivo y operacional, "Western European Security Between Nuclear and Conventional", The International Spectator 23 (abr-jun 1988):65
59. NATIS, "London Declaration on a Transformed NATO Alliance", aprobado por los Jefes de Estado o de Gobierno de Londres, (5-6/07/90), NATO Final Communiques 1986-1990..., p. 43.
60. NATIP, "New Strategic Alliance Concept", aprobado por los Jefes de Estados o de Gobierno de Roma (08/11/91), NATO Communiques 1991.
61. Datos de BASIC Report 90.5/3 "Nuclear Forces in the New Europe", pp. 1-12; y IISS, Military Balance 1989-1990..., p. 219.
62. Catherine M. Kelleher, "Managing NATO's Tactical...", p. 63.
63. Pascal L'Ebrellac, "ANT: pourquoi les europeens sont responsables", Enjeux Atlantiques 1 (abr 1990):11
64. Así se reconoce en "The Alliance's Comprehensive Concept...", NATIS, p. 6.
65. La evolución de los elementos estructurales de la seguridad francesa se describe por Michael Meineth, "France and European Security", Aussenpolitik 42, ed. inglesa, (verano 1991):152-61.
66. En un comunicado de prensa tras el acuerdo, el presidente Mitterrand diferenciaba entre "consulta y decisión" y señalaba que "la decisión no puede ser compartida", Documentos, Survival 28 (jul-ago 1986):366-7.
67. Una descripción de los programas nucleares se encuentra en SIPRI Yearbook 1990, pp. 41-43; y SIPRI Yearbook 1992, Estocolmo, SIPRI, p. 83.
68. BASIC Analysis, "European Nuclear Weapons", noviembre 1991
69. Ministerio de Defensa del Reino Unido, "U.K. Statements on the Defence Estimates 1989", (Londres: HMSO, Mayo 1989):12

70. Richard Fieldhouse ha descrito los problemas para alcanzar los objetivos iniciales de 4 submarinos y 512 cabezas, SIPRI Yearbook 1992..., pp. 82-83.
71. Fricaud Chagneaud, "La defensa europea del mañana" en La Europa de Reikiavik, Miguel Angel Aguilar y Rafael L. Barda] eds., (Madrid: Tecnos, 1988):65
72. Eric Grove, "Nuclear Cooperative Security Measures" en Common Security in Europe, vol II, (Adderbury: FIS, mayo 1987):4.
73. Peter Schmidt, "Le debat allemand sur les armes nucléaires françaises" en Le couple franco-allemand et la défense de l'Europe (Paris: IFRI, 1986):105.
74. Entre quienes dudan de la capacidad de ambas fuerzas para sustituir a la disuasión norteamericana está Hans Binnendijk, "NATO's Nuclear Modernization Dilemma" Survival 31 (abr-mar 1989):137-156.
75. Entre los escépticos respecto a la posibilidad de una fuerza nuclear europea: François Haisbourg "British and French Nuclear Forces", Survival 31 (jul-ago 1989): 316-7; Philip A.G. Sabin, "British Strategic Priorities in the 1990s" Adelphi Papers 254 (invierno 1990):41.
76. Arnold Kanter, "Nuclear Modernization...", p. 4.
77. Los programas SRAM-T de Boeing y SLAT de Martin Marieta, y su interrelación con los programas TASM británico y ASLP francés se describen en "NATO Tactical Air to Surface Missiles", BASIC Report 90.5/2, pp. 4-7.
78. BASIC Report 90/2, "NATO Nuclear Planning after the Cold War", p. 12.
79. SIPRI Yearbook 1990, p. 38.
80. Marco Carnovale, "Why NATO-Europe Needs Nuclear Trigger" ORBIS 35 (primavera 1991):223-33.
81. Stefano Silvestri propuso la creación de un Grupo europeo de Planes Nucleares relacionado con la OTAN, una Agencia Europea de Control de Armamento o, en su defecto, un Grupo de Coordinación Estratégica y de Control de Armamentos en Europa, aprovechando la oportunidad de la Plataforma de la Haya y el acercamiento francés a la estrategia aliada, "Western European Security between Nuclear and Conventional", The International Spectator 23, (abr-jun 1988):69.
82. Harald Müller, "European and Global Security without the TNP", The Future of NPT Regime, (Nueva York: Joseph F. Pilat y Robert E. Pendley eds., 1990):101. Rafael Dezcallar ha señalado cómo "la tesis del segundo centro de decisión sobre el uso de armas nucleares" podría haber sido aplicada a las fuerzas nucleares franco-británicas, (Madrid: Eudema, 1992):73-74.
83. Arnold Kanter, "Nuclear Modernization...", p. 17.
84. Michael Meimeth comenta que el SPD alemán exigió "la renuncia francesa a las armas nucleares preestratégicas, químicas o de neutrones" como base de una estrategia militar común. "France and European Security", Aussenpolitik 42, ed. inglesa, (verano 1991):159.
85. El texto original de La Plataforma sobre los intereses de seguridad europeos de la Haya (27/10/87) se encuentra en Alfred Cahen, The Western European Union and NATO, (Londres: Brassey's, 1989):93; y se ha analizado por Stefano Silvestri, "Western European Security between Nuclear and Conventional", The International Spectator 23 (abr-jun 1988):64.
86. Además de los Tratados más conocidos como los SALT I y II, o el Tratado ABM, existían los acuerdos Hot Line (20/06/63), Accidental Nuclear War (30/09/71), Prevention of Nuclear War (22/06/73), Nuclear Risk Reduction Centres (04/05/87), Prevention of Dangerous Military Activities (12/06/89). Para la evolución de este régimen de cooperación, Michael J. Sheahan, Arms Control (Oxford: Blackwell Ltd., 1988):25-28; Raymond L. Garthoff, Detente and Confrontation, 129-92 y 801-20. Para el control de armamento nuclear en Europa, ver Alan B. Sherr, (Londres: Unwin Hyman Inc, 1988):137-73.
87. NATIS, comunicado del GPN de Würzburg, Alemania (21/03/86), NATO Final Communiques 1986-1990..., p. 64.

88. Estas dos razones se citan por Marco Carnovale y Cesar Merlini, "East-West Relations and Arms Control", The International Spectator, 23 (abr-jun 1988):103.

89. Los cuatro objetivos (los paréntesis corresponden al autor) y los requisitos de un acuerdo: incrementar la seguridad de todos los aliados, sin causar la inseguridad de una o terceras partes; reducir las capacidades militares más desestabilizantes para la alianza y evitar desequilibrios de fuerzas; y permitir su verificabilidad para evitar transgresiones o circunvenciones, se describen en "The Alliance's Comprehensive Concept..." pp. 2 y 7-8, respectivamente.

90. Así figura en las declaraciones del GPN de Würzburg (21/03/86) y Gleneagles (22/10/86), NATO Final Communiques 1986-1990..., pp. 63 y 69 respectivamente.

91. Philip Williams, "West European Security after Reikiavik", The Washington Quarterly (primavera 1987):37-47; Jeffrey Boutwell, The German Nuclear Dilemma, (Londres: Brassey's 1991). Andres Ortega, "La defensa europea del mañana" en La Europa de Reikiavik..., Aguilar y Bardají eds., p. 68.

92. Henry A. Kissinger declaró ante el Comité de Fuerzas Armadas del Senado de los EEUU que los euromisiles eran "un reaseguro para los europeos dedicados a la defensa de que América utilizaría su capacidad nuclear en nombre de la supervivencia europea", Statements before the Armed Services Committee of the US Senate, 24 feb 1988, pp. 3-4.

93. Catherine MacKelleher ha descrito la oposición alemana al "fait accompli" de la aceptación americana, tras la visita del secretario de Estado norteamericano, George Shultz, a Moscú en abril de 1987, "The Debate over the modernization...", SIPRI Yearbook 1991..., p. 617.

94. Robert Pfaltzgraf, "Los miedos de Reikiavik" en La Europa de Reikiavik, Aguilar y Bardají eds., p. 56; Luigi Caligaris "El debate sobre la defensa en el Frente Central", El debate estratégico y táctico dentro de la alianza, (Madrid, Tecnos/APE, 1988):51; y Helga Haftendorn, "Role of Nuclear Weapons...", NATO in the 5th Decade, Dunn y Flanagan eds., pp. 119-20.

95. Ian Lesser, "The Southern Region and the Atlantic Alliance in a Changing Strategic Landscape", The International Spectator 25 (abr-jun 90):117

96. En la declaración del Consejo de Reikiavik (12/06/87), los jefes de estado y de gobierno aliados apoyaron la negociación INF "mientras fuera consistente con la doctrina de la respuesta flexible de la OTAN", NATO Final Communiques 1986-1990..., NATIS, p. 16.

97. Antonio Marquina, "Las armas nucleares y el control de armamentos", en La opción cero y doble cero, (Madrid: INCI, 1987):11; Aspen Strategy Group y European Strategy Group, After the INF Agreement: Conventional Forces and Arms Control in European Security, (Lanham, Maryland: University Press, 1987):11

98. Johnatan Dean señalaba que los aliados tenían tras el Tratado INF más cabezas nucleares de alcance intermedio que en 1979; mantenían la capacidad de penetración de su aviación; los EEUU habían introducido los misiles de crucero en plataformas marinas y estaban reemplazando los 400 misiles submarinos Poseidón asignados al SACEUR por los Trident D5; y no se habían tocado las fuerzas nucleares europeas que, además se estaban modernizando, "Military Security in Europe", Foreign Affairs (otoño-1987):25.

99. Jeffrey Boutwell ha descrito el debate político en la RFA y entre la RFA y la RDA en The German Nuclear Dilemma..., pp. 159-60 y 190-216, respectivamente.

100. Roberto Zadra, "European NATO Countries and the INF Negotiations", The International Spectator 25 (ene-mar 1990):62.

101. Roberto Zadra, "European NATO Countries and the INF...", pp. 60-81.

102. El tratado eliminó 859 misiles de los EEUU (442 GLCM, 170 Pershing I y 247 Pershing II) y 1.752 de la URSS (14 SS4, 726 SS12, 200 SS23 y 650 SS20), lo que representaba una categoría completa y el 43 del arsenal mundial.

103. No se conoce la distribución exacta de la cifra, y aunque se ha barajado la cifra de 4.000, esta correspondería a unas 700 cabezas de los misiles Lance, 1.600 bombas de gravedad, y 1.600 a los proyectiles de artillería, más las 400 cabezas de los SLEB asignados al SACEUR. Ver Roberto Zadra, "Strategy and Theater Nuclear Weapons...", p. 141-42.

104. Así lo ha señalado Mc George Bundy en Danger and Survival, (Londres: Random House Inc, 1988):569.
105. Helmut Schmidt, "La política franco-alemana de seguridad" Política Exterior 7, 1988, p. 25.
106. Luis Pascual ha descrito estos problemas en "Perspectivas franco-alemanas sobre la doble opción cero", en La opción cero y doble cero..., p. 15.
107. Discurso ante el 27 Congreso del PCUS, Europe Transformed: Documents on the End of the Cold War, Lawrence Freedman ed., (Londres: Triservice Press, 1990):202.
108. NATIS, comunicado del GPN de Würzburg (21/03/86), Alemania, NATO Final Communiques 1986-1990..., p. 3.
109. Andre Dumoulin y Eric Remacle describen las principales propuestas de desarme nuclear del Este en "Les Negotiations de Vienne sur les Forces Conventiionnelles en Europe", Sécurité et Stratégie 35 (nov 90):129-130.
110. La desfavorable situación en la que quedaron los gobiernos europeos ante sus opiniones públicas con ocasión de Reikiavik y del Tratado INF se describe, respectivamente, por Karl Kaiser, "Le débat sur la stratégie de l'OTAN après Reikiavik", Politique Etrangere (invierno 1988):1056 y Michael Lucas, "Divergent US-European Responses to the INF Treaty", en The Western Alliance after INF, (London, Lyenne Riemner/Boulder, 1990):10
111. NATIS, comunicado de Monterrey, California, 3-4 Noviembre 1987, NATO Final Communiques 1986-1990..., p. 83.
112. Algunos analistas como Payne y Berkowitz han resaltado la pérdida de votos en las elecciones como causa del giro demócrata-cristiano, "Anti-Tactical Missile Defense" Strategic Review 16 (invierno 1988):29
113. Para detalle de propuestas, "Armamento nuclear de la OTAN", Política Exterior 24 (1991):172-5.
114. Michael Howard, "The Gorbachov Challenge and the Defense of the West", Survival 30 (nov-dic 1988):483-92.
115. NATIS, "The Alliance's Comprehensive Concept", p. 11.
116. Así consta en la reserva francesa al apoyo aliado a los acuerdos de Reikiavik, al manifestar Francia que "no había sido parte en la decisión de doble-vía" y que por lo tanto no estaba vinculada a sus consecuencias o implicaciones". NATO Final Communiques 1986-1990..., p. 16.
117. Luis Pascual, "Perspectivas franco-alemanas...", La opción cero y doble cero, INCI, pp. 13-22.
118. NATIS, comunicado del GPN de Kananaskis, Canadá (10/05/90) NATO Final Communiques 1986-1990..., p. 134.
119. Declaración conjunta del GPN y del CPD de Bruselas (07/12/90), *ibidem*, pp. 146-7.
120. Comunicado del GPN de Almansil, Portugal (25/10/89), *ibidem*, p. 116.
121. Marco Carnovale y Cesare Merlini, "East-West Relations and...", p. 101.
122. El Tratado START, firmado el 15/08/91 en Moscú, fijó como límites comunes 1.600 vectores de lanzamiento (bombarderos, ICBM, y SLBM) y 6.000 cabezas nucleares, y un techo específico soviético de 154 ICBM "pasados", Arms Control and Disarmament Agency (01/08/91). El resumen del tratado y de los datos citados se encuentra en el Military Balance 1991-92, pp. 216-9.
123. Los datos de la propuesta se recogen en el SIPRI Yearbook 1992..., p. 67.

124. La reducción comprendía 800 lanzadores FROG, SS 21 y Scud B, (6.500 cabezas), 2.000 obuses y todos los misiles SLCM, las minas nucleares terrestres, todas las cabezas nucleares de sus sistemas antiaéreos, y una reducción unilateral de 1.000 cabezas sobre los límites acordados en el START. IISS, Military Balance 1990-1991..., p. 214; y "Armamento nuclear de la OTAN", Política Exterior 24 (1991):172-5.

125. NATIS, comunicado GPM, Taormina, Italia, NATO Communiques 1991, p. 52.

126. Richard Fieldhouse, SIPRI Yearbook 1992..., pp. 65 y 82-84.

127. De hecho, sólo han reconocido su posesión EEUU y la URSS, aunque existían evidencias de su posesión por otros países como Francia, Checoslovaquia, Hungría, Italia, Polonia y el Reino Unido, SIPRI Yearbook 1988, citando la base de datos del SPRU de Sussex, p. 103. También EEUU denunció su posesión por "seis países del PV", Soviet Military Power 1986..., p. 75. 75, aunque nunca se dieron detalles concretos.

128. John M. Collins ha recogido 5 tipos de agentes químicos letales y persistentes, 5 no persistentes, 1 incapacitante y 19 tipos de agentes biológicos US/Soviet Military Balance 1980-85, (Washington D.C.: Pergamon Brassey's, 1985):87-1991.

129. El Estado Mayor norteamericano consideraba que el 72% de su arsenal era inútil, el 18% de utilidad limitada y sólo un 10% podría utilizarse con garantías, US Military Posture FY 1988, Dpto. de Defensa, p. 87.

130. Ministerio Defensa del Reino Unido, White Paper 1986, vol I, anexo A, par. 14. Hugh Stringer, Detering Chemical Warfare, (Washington: IFPA, 1986):76. Thomas Bernauer, "The Projected Chemical Weapons Convention" UNIDIR 7 (1990):51.

131. Doc. 1115 de la Asamblea de la UEO, "Threat Assessment...", Proceedings III (dic 1987):128-31; Doc. 1204 de la Asamblea de la UEO "Force Comparisons...", pp. 207-8; IISS Military Balance 1988-191989 pp. 242-9. AAN General Report on Alliance Security: (nov 1986):13-17, (sep 1987):21-23; (oct 89):49-51; y nov 90):14-15.

132. La falta de datos para evaluar esa amenaza se reflejaba en la publicación DST-1620F-051-85 de la Agencia de Inteligencia de la Defensa, Soviet Chemical Weapons Threat, 1985, 22 págs, donde no aparece ni un sólo dato concreto, y en la divergencia entre estimaciones de las diversas agencias occidentales.

133. La Unidad de Información sobre el Armamento y el Desarme (ADIU) de esta Universidad, y en concreto su director, Julian Perry Robinson, han sido la fuente más reputada de los análisis occidentales.

134. Soviet Military Power, ediciones de 1988, p. 78 y 1987, p. 91

135. Informe de la Agencia de Inteligencia de la Defensa de los EEUU (DIA), "Soviet Chemical Weapons Threat", DST-1620F-051-85, 17.

136. SIPRI Yearbook 1988 p. 111; John M. Collins, (US/Soviet...):92; Edward M. Spiers, Chemical Warfare, Univ. Illinois Press, 1986):132-3.

137. La toxicidad (concentración en miligramos por minuto y metro cúbico necesaria para matar o incapacitar el 50% del personal expuesto) variaba desde 13000 en agentes incapacitantes como la adamsita; a 1500 en los semiletales como la mostaza; y 70 mg en los letales como el somán. IISS, Military Balance 1988-1989..., p. 245.

138. A la inferioridad deducida de los datos del Dpto. de Defensa de los EEUU, US Military Posture FY 1985, p. 6. Doc. 1204 de la Asamblea de la UEO, "Force Comparisons", p. 207; hay que añadir el reconocimiento británico de "la capacidad (química) para llevar a cabo una guerra contra la OTAN a gran escala" del PV, M. Defensa White Paper 1987, vol I, p. 10.

139. Esta diferenciación se debe a Joachim Krause, "The Military Utility of Chemical Weapons in Current Warfare", The International Spectator 26 (abr-jun 1991):85. El US Army Field Manual del Dpto. de Defensa de los EEUU consideraba que su uso afectaba "dramáticamente al control de las fuerzas", "FM 100-5 Operations" (ago-1986):86.

140. El programa tenía previsto desarrollar munición M687 para obuses de 155 mm, una bomba de gravedad BLU-80/B para 1991 y un cohete XM-135 para 1992, cuyos ingredientes básicos se combinaban en el campo de batalla; siendo su cantidad igual a un 20% del total de agentes no binarios. Ver detalles en Thomas Bernauer, The Projected CWC..., p. 42; y J. Perry Robinson, "NATO Chemical Policy...", pp. 30-38.
141. Estas incógnitas se recogen por J. Perry Robinson de medios oficiales británicos y alemanes, "NATO Chemical Weapons...", pp. 80 y 53-57.
142. Comité Militar de la AAN, "General Report on Alliance Security", AD 180 MC(86)8:15.
143. El acuerdo, alcanzado durante la reunión "G-7" de Tokio (06/05/86) entre el presidente Ronald Reagan y el Canciller Helmut Kohl, se describe en SIPRI Yearbook 1987:102-3.
144. Informes del Comité Militar de la AAN AD 180 MC(86)8 :16 y AE 190 MC/CD (87)2: 20-21.
145. A pesar de la falta de transparencia, Julian Perry demuestra su posesión por los cuestionarios de la UEQ y por su empleo en pruebas de equipos europeos, NATO Chemical Weapons..., p. 27.
146. La falta de datos abiertos sólo se compensa por las estimaciones indirectas de Julian Perry Robinson, "NATO Chemical Weapons...", p. 3.
147. Tomas Bernauer, The Projected CWC..., pp. 48-49.
148. Brad Roberts ha descrito cronológicamente la relación bilateral de desarme químico, "Chemical Disarmament and International Security", Adelphi Papers 267 (primavera 1992):9-15; también se encuentra, hasta 1989, en Thomas Bernauer, "The Projected CWC...", pp. 22-32.
149. EEUU y la URSS firmaron un Memorandum sobre Verificación Bilateral e Intercambio de Datos relativos a la Prohibición de Armas Químicas (23/09/89), en apoyo de la CD; Arms Control Today (oct 89):22-24; y otro Acuerdo Bilateral para la Destrucción de Armas Químicas" (01/06/90), en el que también se ponía fin a la producción de agentes químicos, Junta de Jefes de Estado Mayor de los EEUU, 1991 Joint Military Net Assessment, (mar 91), cap 11, pp. 16-17.
150. Tomas Bernauer, The Projected CWC..., pp. 50-51.
151. Además de evidenciar el deseo árabe de recurrir a esos medios como contrapartida a la falta de una capacidad de disuasión nuclear, señala por Lundin, Perry Robinson, y Trapp, SIPRI Yearbook 1990:117-118; se opusieron a que declaración final condenara la "utilización iraquí de armas químicas", Lewis A. Dunn, "Chemical Weapons Arms Control", Survival 21 (may-jun 89):214.
152. Thomas Bernauer, "The Projected CWC...", p. 43.
153. La decisión se hizo pública por el secretario de Estado, James Baker, ante la Asamblea de las NNUE (25/09/89) tras la negociación en Wyoming de un acuerdo con la URSS, Arms Control Today (oct 89):28-29.
154. La distensión bilateral comenzó tras la cumbre de Ginebra de noviembre de 1985 y se acentuó tras las inspecciones mutuas a las instalaciones de Tooele y Shikhanj (17/10/87). Para una evolución de la distensión ver Thomas Bernauer (The projected CWC...):23-29; Charles C. Flowerree, "Elimination of CW: Is Agreement on Sight?", Arms Control Today (abr 1988):9.
155. Para los detalles de la retirada de los arsenales de la RFA -operación Dragón (Lindwurm)-, 435 t de agentes en 102.000 proyectiles, ver SIPRI Yearbook 1991...:102-6.
156. En la "cumbre" del 31 mayo al 3 junio 1990, se acordó reducir los arsenales soviéticos a 5.000 t en 2002, o a 500 t ocho años después de entrar en vigor la Convención sobre Armas Químicas de Ginebra, Survival 32 (jul-ago 1990):369-70
157. Tras la firma de la Convención sobre Armas Químicas en París, 13-15 enero 1993, la mejora de la seguridad futura depende de la ejecución de los acuerdos bilaterales alcanzados, del grado de adhesión a la convención, y del cumplimiento de los regímenes de verificación, inspección y de control acordados en él.

IV.- CAPITULO CUARTO
ASPECTOS ECONOMICOS DE LA
SEGURIDAD EUROPEA

ASPECTOS ECONOMICOS DE LA DEFENSA EUROPEA

Las relaciones económicas de la seguridad europea son, junto con las militares y las políticas, otro de los factores dinámicos de transformación de la seguridad por la interacción entre economía, tecnología y estrategia ¹. Por ello, el presente capítulo analiza las interacciones de la base económica de la seguridad europea desglosándola en tres aspectos: el presupuestario, el industrial y el político-institucional.

El primero, el presupuestario, ha permanecido relegado al ámbito gubernamental por la falta de presupuestos europeos de defensa, por lo que sólo se analiza a efectos de mostrar el esfuerzo comparado de los países europeos, entre ellos y en relación con los aliados trasatlánticos. Los presupuestos ayudan a conocer el esfuerzo de un país, pero no lo miden porque en la contribución entran otros aspectos no económicos. Por eso, en este capítulo sólo se estudian a efectos comparativos del mismo tipo de contribución presupuestaria.

El segundo elemento, el industrial, también ha estado desvinculado de la órbita comunitaria, a pesar de sus relaciones con el proceso global de integración comercial e industrial. Por

ello, se analiza la base industrial, pública o privada, de la seguridad europea y las expectativas de un mercado europeo de equipos de defensa como factor económico de las identidades de seguridad y defensa europeas.

El tercero aborda el desarrollo político e institucional de aquellas instituciones europeas dedicadas a la cooperación europea en estos ámbitos y su relación con el proceso de unidad política.

En cuanto a las materias incluidas bajo estas tres perspectivas, se destaca la contribución presupuestaria, la evolución del mercado europeo de equipos de defensa, el comportamiento de los actores gubernamentales, colectivos y empresariales en defensa de sus intereses, y los regímenes de control de exportación de armamento en los que han participado los países europeos, por su especial incidencia en el mercado.

1. LA BASE ECONOMICA DE LA DEFENSA EUROPEA

Un estudio exhaustivo de la base económica de la defensa europea incluiría el estudio del potencial económico de cada miembro y del potencial conjunto en relación a terceros. Como este estudio económico desbordaría los límites marcados en el sistema, el presente capítulo se ha dedicado a evaluar exclusivamente las experiencias de integración y los problemas para articular una base económica de defensa dentro de la base económica general. De esta manera, el estudio se centra en conocer la base presupuestaria, industrial, y comercial de la identidad europea de defensa durante el período considerado - cualquiera que esta base haya sido-, sin rebasar sus límites por la falta de contenido propio.

En la base industrial y tecnológica europea se incluyen los distintos sectores y actividades de investigación, producción y mantenimiento relacionados con equipos de defensa y podría definirse como

"la combinación de personas, instituciones, conocimientos, tecnológicos y capacidad de producción utilizadas para desarrollar y fabricar las armas y el equipo de defensa de apoyo necesarios para conseguir los objetivos de seguridad" ²

En sentido técnico, no ha existido una política económica de la defensa europea ni una industria o mercado europeos de la

defensa. El Tratado de Roma no recogió su viabilidad, y aunque tampoco la prohibió, su artículo 223 bloqueaba cualquier posible intervención comunitaria mediante una política industrial o comercial de defensa dirigida por la Comisión, de la misma forma que ésta orientaba las políticas industriales en otros sectores. Por eso la CE no figura entre los foros colectivos de la tabla 20 donde se ha mantenido alguna actividad relacionada con la cooperación industrial en Europa.

TABLA 20 PARTICIPACION EUROPEA EN LAS INSTITUCIONES DE COOPERACION INDUSTRIAL DE ARMAMENTO EN EUROPA

	B E	D I	F R	AL	G R	I T	L U	H O	P O	E S	R U	IR
CNAD OTAN	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	
Finabel	X		X	X		X	X	X		X	X	
EUROGRUPO OTAN	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	
UEO	X		X	X		X	X	X	X	X	X	
GEIP	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	

FUENTE: Elaboración propia

Tampoco la Alianza Atlántica ha contado con un órgano integrado donde se pudiera planificar y coordinar la cooperación industrial o económica en el campo de la defensa, paliando el predominio de los intereses particulares sobre los colectivos. Por ello, las contradicciones y problemas del modelo sólo generaron debates esporádicos sobre la necesidad de la especialización funcional ³, la estandarización o la

interoperabilidad ⁴.

Durante el período considerado, la reducción de las disponibilidades presupuestarias, la caída de la demanda nacional e internacional, el incremento de los costes, o el proceso de internacionalización de la industria, entre otras causas, agudizaron los problemas estructurales de la cooperación ⁵ y presionaron en favor de una racionalización económica mediante iniciativas de cooperación entre los socios comunitarios y entre los aliados.

En el caso europeo, se trató de articular un mercado europeo de equipos de defensa que proporcionara una economía de escala suficiente para hacer frente a los problemas citados; superando las servidumbres de unos mercados locales cautivos de las industrias nacionales y tratando de equilibrar el saldo comercial trasatlántico. Ese mercado hubiera constituido la base económica de la identidad europea de defensa.

2. EL ESFUERZO PRESUPUESTARIO

Ni la contribución individual a la defensa colectiva se puede reducir a su esfuerzo presupuestario, ni todo el gasto de los aliados en defensa se puede asignar a la defensa de Europa, ya que los presupuestos han satisfecho necesidades defensivas heterogéneas. Así, en los casos de Estados Unidos, Francia o el Reino Unido, sus necesidades de seguridad -y por tanto sus presupuestos- han trascendido el ámbito estrictamente europeo. Incluso en el caso griego, su esfuerzo vino determinado por su conflicto bilateral con Turquía. Por otra parte, y como se señalará más adelante, el esfuerzo presupuestario realizado debe contemplarse en una perspectiva más amplia que la del período señalado, para evitar que períodos de gastos extraordinarios con ocasión de campañas militares, gobiernos determinados o programas especiales de armamento distorsionen una trayectoria más amplia que la del período considerado, por lo que no es aconsejable la extrapolación de sus datos fuera del período analizado ⁶.

Por lo tanto, el análisis se ha enfocado a estudiar el componente presupuestario del debate trasatlántico, dada su incidencia en la visión economicista estadounidense del reparto de la carga en la alianza ⁷; y en el esfuerzo comparado de los países europeos, dada la trascendencia de la base financiera para cualquier planificación militar. Para ello, se ha recurrido a los

indicadores básicos más generalizados: el del gasto de defensa respecto al producto nacional bruto (PNB) de cada país ⁸, y el del incremento del esfuerzo presupuestario ⁹. El primero aparece en la tabla 21 y recoge el esfuerzo presupuestario de los países europeos en relación con su capacidad económica. En la tabla se resaltan los valores que superan la media comunitaria y que

TABLA 21 Porcentaje de los gastos de defensa sobre el PNB (a precios constantes y tipo de cambio de 1985)

	86	87	88	89	90	91	86/91
BE	3,1	3,0	2,8	2,7	2,6	2,5	2,8
DI	2,0	2,1	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1
FR	3,9	3,9	3,8	3,7	3,6	3,5	3,7
AL	3,1	3,1	2,9	2,8	2,8	2,3	2,8
GR	6,2	6,3	6,4	5,7	5,9	5,5	6,0
IT	2,2	2,4	2,5	2,1	2,0	1,9	2,2
LU	1,1	1,2	1,3	1,1	1,2	1,2	1,2
HO	3,0	3,1	3,0	3,0	2,8	2,7	2,9
PO	3,2	3,1	3,2	3,2	3,1	3,1	3,2
ES	2,2	2,4	2,1	2,1	1,8	1,7	2,0
RU	4,9	4,6	4,2	4,1	4,1	4,2	4,4
CE	3,2	3,2	3,1	2,9	2,9	2,8	3,0
EEUU	6,7	6,4	6,1	5,9	5,7	5,0	5,9

FUENTE: Elaboración propia en base a los datos de la OTAN ¹⁰

NOTA: los cuadros remarcados señalan los esfuerzos presupuestarios superiores a la media de la CE.

coinciden con aquellos países que han tenido necesidades

adicionales de seguridad. También se observa un grupo de países cuya media se acercó bastante a la media europea: Alemania, Holanda y Bélgica; otro formado por Italia, España, Luxemburgo y Dinamarca, cuya contribución ha sido sensiblemente inferior a la media comunitaria; o Portugal, cuya aportación excedió a la media. Una media que se mostró estable, a pesar de la desigual contribución presupuestaria de los aliados europeos que refleja la tabla 21.

Esta desigualdad alimentó el debate sobre el reparto de la carga, ya que los sectores críticos de los Estados Unidos consideraron que sólo las contribuciones financieras de Grecia, Reino Unido y Francia eran acordes con un reparto solidario de las cargas ¹¹; especialmente, si no desglosaban la parte no "europea" de su presupuesto o no deducían los retornos industriales y económicos de su gasto. Pero en cualquier caso, e independientemente de la consideración de otros factores no económicos, la carga presupuestaria norteamericana fue mayor que la de sus aliados en términos globales, aunque proporcional en términos relativos si se deducía la parte de su esfuerzo no dedicado a Europa ¹². Por ello, se produjeron diversas iniciativas legislativas en los Estados Unidos destinadas a forzar una mayor contribución económica europea a la carga de la defensa aliada ¹³, y estas reivindicaciones constituyeron el núcleo del debate en torno al reparto de la carga (burden sharing).

En cuanto a la contribución neta del período, la tabla 22 refleja el esfuerzo presupuestario en diferentes ciclos para mostrar una perspectiva más amplia. En ella se refleja una tendencia generalizada a la disminución del esfuerzo presupuestario europeo (la media europea pasa del 2.5% durante el período 1971-1990, al 2.0% en el de 1978-1990, y al 0.9% en el de 1986-1989). En el caso norteamericano, los datos reflejan un esfuerzo medio de crecimiento inferior al europeo y desigualmente repartido a lo largo del período, pero teniendo en cuenta que su nivel de partida fue muy superior. La reducción del crecimiento real se acentuó a partir de 1989, cuando se generalizaron los recortes presupuestarios y los presupuestos más austeros tuvieron que afrontar la reestructuración del gasto militar, acentuándose el peso específico del factor presupuestario en la planificación de fuerzas y en la demanda de equipos.

En cualquier caso, y salvo los esfuerzos ocasionales que refleja la tabla 22, no se alcanzó el objetivo aliado para el período de mantener un incremento presupuestario constante del 3% (deducida la inflación), para incrementar la capacidad convencional aliada y evitar tener que recurrir inmediatamente a las armas nucleares en caso de agresión. De esta forma, sólo los ejercicios señalados por los cuadros remarcados indican un esfuerzo presupuestario acorde con los objetivos previstos.

Las cifras reflejan una tendencia a reducir las

contribuciones al mínimo posible, pero a veces ésta tendencia afectó la capacidad militar. En base a las propias estimaciones

TABLA 22 Crecimiento de los gastos de defensa 1986-1989
(porcentajes de crecimiento excluida la inflación)

	1986	1987	1988	1989	1990 *	86/ /89	71/ /90	78/ 90
BE	5,0	1,8	-4,4	-1,3	-0,2	0,2	3,5	1,5
DI	-0,3	2,3	2,9	-1,0	-1,2	0,5	0,4	0,9
FR	0,2	3,3	-0,5	1,1	0,2	0,9	2,7	2,5
AL	-0,6	0,0	-1,0	0,0	0,0	-0,3	2,2	1,2
GR	-10,7	1,7	5,0	-7,2	-0,3	-2,5	6,1	1,0
IT	1,0	5,8	4,5	-1,1	-0,7	1,9	2,4	2,4
LU	3,6	13,4	15,2	-8,2	12,6	7,3	5,8	5,7
HO	3,8	1,7	-0,4	1,2	-2,0	0,9	1,3	0,8
PO	4,3	2,3	9,1	4,8	-5,0	3,1	-0,5	1,9
ES	-4,4	12,6	-7,1	3,1	-2,5	0,3	3,2	3,1
RU	-3,2	-2,1	-4,3	2,7	-3,8	-2,1	0,1	1,3
EU	6,3	-0,3	-1,5	-0,4	-3,1	0,2	-1,0	4,0
E	-0,5	3,8	2,2	-5,3	-2,6	0,9	2,5	2,0

FUENTE: Elaboración propia en base a los datos del Departamento de Defensa de los EEUU ¹⁴
NOTA: Los datos de 1990 son estimados

de la alianza ¹⁵, se puede identificar un grupo de aliados cuyo

bajo nivel de gasto cuestionó su solidaridad. En este caso se encuentran Bélgica, cuyas reducciones presupuestarias afectaron a la inversión en equipos, instrucción y operatividad; y Dinamarca, que no pudo alcanzar todos sus objetivos de fuerza. En un segundo grupo se encuentran aquellos países cuyo esfuerzo se consideró proporcional a sus disponibilidades. En este caso se encuentran Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España y Grecia; aunque en estos últimos tres casos, su limitada capacidad de gasto condicionó la posibilidad de llevar a cabo programas de modernización importantes. En un tercer grupo se encontraban aquellos países como Francia, Alemania, el Reino Unido y Estados Unidos cuya mejor situación económica permitió su mayor contribución militar a la defensa colectiva; soportando la parte principal de la carga.

3. LA COOPERACION INDUSTRIAL Y TECNOLOGICA EN DEFENSA

Si los presupuestos condicionaron la capacidad militar de los estados, su base industrial y tecnológica también. Durante el período considerado, la evolución del sector determinó mayores oportunidades de cooperación entre los actores para hacer frente a la evolución del mercado de equipos de la defensa mediante una mayor cooperación industrial. Esta se refiere a la colaboración

colectiva en cualquiera de los diversos campos y fases relacionados con la producción y comercialización de los equipos de defensa, y constituye el objeto de investigación de este subapartado. Excluyéndose de consideración las iniciativas singulares o multilaterales que no han contribuido a la "colectivización" del esfuerzo industrial.

Se han seleccionado tres perspectivas diferenciadas. La primera, corresponde a la evolución empresarial -base última del sector- y definida por una cierta autonomía de su estrategia de adaptación. La segunda, aborda la cooperación trasatlántica enmarcada en un contexto global de colaboración y competición económica entre las dos orillas del Atlántico. Por último, se han evaluado las expectativas creadas por otro de los elementos teóricos de una identidad europea de seguridad y defensa: el mercado europeo de equipos de defensa, y las instituciones donde se forjaron esas expectativas.

La exposición parte de la descripción de los factores estructurales comunes que potenciaron o inhibieron la cooperación para abordar, a continuación, los problemas específicos de cada uno de los tres entornos y sus estrategias de adaptación. Conviene señalar, que debido a la desproporción de las capacidades industriales de los diversos países europeos, los argumentos que se van a utilizar se refieren a los países más industrializados en el sector de la defensa, por lo que alguna de las conclusiones colectivas que se reflejan no se pueden

aplicar a todos los países europeos, especialmente a aquéllos con menor desarrollo industrial.

3.1 Los factores estructurales de la cooperación industrial

A principios del período considerado, la racionalidad militar demandaba la reducción de la variedad de equipos disponibles para facilitar las operaciones y el apoyo logístico en acciones conjuntas mediante una mayor interoperabilidad o estandarización entre los equipos aliados, mientras que la racionalidad económica aconsejaba seguir la lógica de un mercado cada vez más interdependiente, introducir las economías de escala necesarias y dismantelar las normas proteccionistas nacionales.

Sin embargo, y frente a las lógicas anteriores, la lógica nacionalista de los estados aconsejaba mantener su soberanía e independencia estratégica mediante la satisfacción de sus necesidades militares por una base industrial propia, y el desarrollo de conductas proteccionistas de sus intereses económicos ¹⁶. La lógica política se opuso a las lógicas económica o tecnológica, y a pesar de las ventajas estratégicas, políticas y sociales que proporcionaba esa orientación autárquica, su mantenimiento producía desviaciones como la duplicación de esfuerzos ¹⁷, o la definición de criterios de producción en función de las necesidades sociales de trabajo o comerciales de exportación, en lugar de obedecer a necesidades

militares.

Tampoco era aplicable la lógica del mercado a un sector condicionado, entre otros factores ¹⁸, por la intervención gubernamental en la demanda y la oferta. Sobre la primera, sosteniendo artificialmente su base tecnológica e industrial mediante subsidios; y sobre la segunda, decidiendo el nivel de gasto en material y la fuente de suministro. De esta forma, la intervención gubernamental mediante una alta demanda interna, subsidios a la investigación, y restricciones a la competencia, podía llegar a determinar una ventaja comparativa del sector nacional respecto a la competencia (en el caso de la industria norteamericana, p.e., la combinación de los factores anteriores determinaba una reducción entre el 20% y 50% de sus costes de producción respecto a la competencia europea ¹⁹). Por otro lado, la competencia económica entre los actores inhibía la cooperación a falta de una política intergubernamental que compensara los riesgos de las transferencias tecnológicas ²⁰.

Por su parte, la progresiva sofisticación tecnológica fue incrementando el coste de reposición de los equipos ²¹. La acumulación de requisitos técnicos u operacionales multiplicó las necesidades de tiempo e inversiones necesarias en la investigación y desarrollo (I+D), y el alargamiento de los tiempos de producción incidió en los costes al acumular el efecto de la inflación ²². La misma evolución tecnológica aceleró la obsolescencia de los sistemas de armas, al aparecer con mayor

frecuencia equipos mejores y contramedidas que contrarrestaban los desarrollos técnicos anteriores, con lo que se redujo la relación coste-eficacia de los nuevos sistemas. Además, esta sofisticación determinó la hegemonía de los sectores de producción cuyo nivel de I+D era más elevado, por lo que tuvo el efecto secundario de incrementar los costes al acentuar el monopolio en la oferta.

El incremento en los costes de reposición de los equipos se compensó reduciendo las series de producción e incrementando las exportaciones a terceros países, pero a medida que se intensificaron las dificultades presupuestarias y se redujo el mercado externo, se hizo más difícil el mantenimiento del modelo tradicional y las capacidades militares se condicionaron por las disponibilidades presupuestarias.

A este proceso acumulativo de causas que determinaron un proceso de reducción cuantitativa de la capacidad militar como consecuencia de los fenómenos descritos, se le denominó desarme estructural. Mediante este proceso, se fue reduciendo progresivamente la capacidad militar de los países aliados, y aunque persistía la amenaza técnica, la respuesta venía condicionada por el esfuerzo "políticamente permisible" en términos económicos y políticos ²³.

La convergencia de estos factores en los países europeos más industrializados, erosionó la viabilidad del "enfoque tradicional europeo sobre las adquisiciones de defensa, basado en la compra

doméstica, en la colaboración ocasional y en las importaciones como excepción a la regla de la autosuficiencia" ²⁴ (obviamente, los países menos industrializados, al depender de las exportaciones, no habían participado en este enfoque); y las empresas y los gobiernos tuvieron que articular las respuestas estratégicas que se analizarán a continuación. Entre ellas, la cooperación industrial, gubernamental o no, entre aliados o entre europeos, se abrió paso como una de las opciones más adecuadas para racionalizar la capacidad productiva, evitar la duplicación, y evitar la competencia perjudicial para la cohesión colectiva. El debate sobre la cooperación industrial se estableció en tres niveles interrelacionados: empresarial, europeo y trasatlántico.

3.2 La base industrial europea de equipos de defensa

El sector europeo se ha caracterizado por su disparidad, dada la desproporción cuantitativa y cualitativa entre las industrias del sector. Como refleja la tabla 23 siguiente, tres países: el Reino Unido, Francia y Alemania han concentrado el núcleo principal de la actividad comercial del sector, ya que las tres cuartas partes de las principales empresas europeas han pertenecido a esos países, mientras que el resto de la industria europea, con las excepciones puntuales que se recogen, ha mantenido un nivel secundario ²⁵. Por ello, y como se mencionó anteriormente, la argumentación seguida se refiere casi

exclusivamente a ellos, y no a todos y cada uno de los países europeos. La base industrial de la seguridad europeo se ha caracterizado por el proteccionismo, por un exceso de capacidad y por la proliferación de equipos similares, a pesar de los intentos de armonizar las posiciones nacionales en el marco del GEIP o de la OTAN ²⁶.

Además, la tabla 23 también refleja la inferioridad europea respecto al sector industrial estadounidense, que ha liderado todas las categorías de industrias (p.e., quince de sus industrias de armamento entre las veinte primeras industrias del sector de forma ininterrumpida), y cuyos ventas en valor absoluto han duplicado las del conjunto de los países europeos ²⁷.

TABLA 23 POSICION DE LAS INDUSTRIAS COMUNITARIAS DENTRO DE LAS 100 PRIMERAS INDUSTRIAS MUNDIALES DE DEFENSA

	EEUU			RU			FRA			ITA			ALE			ESP		
	88	89	90	88	89	90	88	89	90	88	89	90	88	89	90	88	89	90
1-20	15	15	15	2	2	2	3	3	3	-	-	-	1	2	2	-	-	-
->40	12	12	12	2	1	1	3	3	5	3	3	3	1	1	1	1	1	1
->60	11	10	7	2	2	1	2	3	2	1	1	2	3	3	6	-	-	1
-100	12	16	20	10	10	10	5	5	5	6	6	2	6	7	6	1	1	1

FUENTE: Elaboración propia en base a los datos del SIPRI ²⁸

La tabla 24 indica una dependencia europea de los mercados de armamento internacionales y una escasa penetración en el mercado norteamericano. Esto obedece a que la industria europea trató de aumentar sus tiradas de producción en base a una demanda

externa. La industria europea de la defensa ha representado una parte pequeña del conjunto de la actividad industrial europea, e, incluso, las empresas dedicadas al sector no han dependido exclusivamente del mercado de defensa ²⁹. Por ello, las empresas europeas del sector sufrieron de forma desigual las fluctuaciones del mercado y apenas se beneficiaron de políticas industriales específicas de la CE.

TABLA 24 EXPORTACIONES COMUNITARIAS DE ARMAMENTO (1986-1990).

	FR	AL	IT	ES	RU	7 CEE	TOTAL
A LA CEE	2464	1928	236	257	292	340	5517
A EEUU	6	7	3	31	316	-	363
A TERCEROS	11327	2784	1339	802	7106	1579	24937
1986-90	13797	4719	1578	1090	7714	1919	30817

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de comercio de armamento del SIPRI ³⁰.

NOTA: Las cifras expresan en millones de dólares la venta de equipos principales a precios constantes de 1985

La participación de las industrias europeas en proyectos de cooperación estuvo condicionado a sus intereses particulares. Las industrias europeas ejercieron una presión importante en sus gobiernos tanto mayor cuanto mayor era su dimensión, su posición en el mercado y su número de empleados. Cualquier gran proyecto industrial de los gobiernos debía contar con la colaboración de las empresas ³¹; y no siempre las industrias y los gobiernos europeos se asociaron satisfactoriamente en la definición de sus intereses ³².

Sin embargo, la evolución de los mercados nacionales e internacionales afectó las expectativas del sector, generando nuevas iniciativas empresariales y gubernamentales para ajustarse a la nueva situación. Las empresas crearon sus propias estrategias de estabilización. Primero, mediante fusiones, participaciones, creación de nuevas empresas, alianzas estratégicas o carteles. Segundo, orientándose hacia los sectores civiles de producción, o los militares no afectados por los acuerdos de desarme. Y tercero, fomentando las exportaciones ³³. Por su parte, los gobiernos trataron de fomentar la cooperación industrial a escala europea para evitar que se desmovilizara la base industrial de su defensa o que se restringiera la competencia necesaria para mantener los precios.

Las empresas europeas, especialmente las de tipo medio relacionadas con la producción de equipos intermedios o componentes de subsistemas iniciaron un proceso particular de cooperación entre ellas, mientras que las de los equipos costosos o principales fueron más sensibles a las iniciativas gubernamentales europeas y participaron en proyectos de cooperación como el del transporte aéreo internacional del futuro (FIMA) mediante el consorcio Euroflag, los misiles Aster por el consorcio Eurosam o el radar de contrabatería COBRA del consorcio Euroart ³⁴.

En general, y como se verá a continuación, se produjo un proceso de integración de las capacidades productivas de las

empresas europeas para competir dentro y fuera de Europa; y orientado tanto a la integración horizontal de sectores de producción afines dentro de las fronteras nacionales, europeas o transeuropeas, como a la integración vertical de sectores de producción complementarios ³⁵.

Como ejemplos de concentraciones a escala nacional más relevantes de este proceso de concentración, y entre los numerosos casos registrados ³⁶, se pueden citar los casos de Alemania, donde Daimler-Benz y Messerschmitt-Bölkow-Blohm (MBB) se fusionaron Deutch Aerospace (DASA) para concentrar sus capacidades aeroespaciales, en motores y en electrónica; de Francia, donde Thomsom-CSF y Aereospatiale fusionaron sus actividades en aviónica, mientras Aereospatiale y la Compagnie General d'Electricite (CGE) hacían lo mismo en los ámbitos del láser y de la optrónica; o del Reino Unido donde se fusionaron las capacidades de British Aerospace (BAE) y Ferrante en el campo del guiado de misiles. En este ámbito, muchas de las fusiones reforzaron el control gubernamental de las empresas, aunque su reestructuración se orientó a satisfacer las nuevas condiciones de competencia creadas por el mercado único ³⁷.

Pero además de las fusiones anteriores a escala nacional, se incrementó la concentración transnacional por líneas de producción en el espacio europeo, como las fusiones de Aérospatiale (Francia) y MBB (Alemania) para fabricar helicópteros; DASA (Alemania), MATRA (Francia) y GEC (Reino

Unido) para equipos de tecnología espacial; Thomsom-CSF, BAE (Reino Unido) y Ferranti para sistemas de guiado de misiles; Thomsom-CSF con Ferranti para electrónica subacuática; SNECMA (Francia) y FN (Bélgica) para la construcción de motores; y Fiat y Sikorsky Division de United Technologies en Westland para fabricar helicópteros.

Otro caso de concentración se dio en el campo de las empresas subsidiarias, donde se crearon empresas transnacionales especializadas en equipos y servicios auxiliares para los grandes equipos, como Competence Centre Informatik (GMBH) para proporcionar inteligencia artificial, aplicaciones ADA y datos electrónicos a las empresas MBB y ADV/ORGA alemanas y Steinheil Optronik británica; Electronica Aerospaziale Europea Spa, sistemas y equipos electrónicos para Ferranti (Reino Unido) y Aeritalia; o CESA para la fabricación de motores y componentes de aviones para la CASA (España) y la Lucas Aerospace (Reino Unido).

De esta forma, comenzaron a definirse dos sectores de actividad: los conglomerados transnacionales y transectoriales correspondientes a las grandes firmas europeas como Thomsom, Siemens, Deutsche Aerospace, Aerospaziale, British Aerospace, GEC, Dassault; y otro de menor dimensión donde aparecían empresas intermedias como Steinheil Optronik, Lucas Aerospace o CASA.

Esta estrategia empresarial de fusiones y participaciones desbordó la capacidad de control nacional o comunitaria. La

primera, porque la necesidad de afrontar la competencia dentro del mercado único aconsejó redimensionar la capacidad productiva, aun a costa de restringir la competencia interna. Ante ello, los gobiernos comenzaron a suprimir las barreras proteccionistas ³⁸ y a preparar sus industrias para la competencia, permitiendo las fusiones o procediendo a su privatización ³⁹. La segunda, porque la Comisión Europea, independientemente del alcance de sus atribuciones ⁴⁰, tenía interés en promocionar la base industrial europea, y así, p.e., la Comisión tuvo que aprobar en agosto de 1989 la fusión de Plessey, GEC (Reino Unido) y Siemens (Alemania) atendiendo más al interés comunitario en las telecomunicaciones que a su efecto en el mercado militar europeo.

Como consecuencia de lo anterior, y refiriéndonos una vez más a los actores más industrializados, se acentuó la internacionalización del mercado y las estrategias empresariales se orientaron a la sustitución de un modelo basado en procedimientos nacionales de adquisición y abierto ocasionalmente a proyectos de producción internacional en colaboración, por otro basado en "industrias internacionales de defensa y adquisiciones con competencia regulada" ⁴¹. Lo que mantuvo un margen de autonomía empresarial respecto a las estrategias de cooperación diseñadas por los gobiernos europeos ⁴².

3.3 Las relaciones de cooperación industrial en la OTAN

Las relaciones trasatlánticas preveían la cooperación económica y comercial al amparo del artículo segundo del Tratado del Atlántico Norte ⁴³. En las fases álgidas de la Guerra Fría, la necesaria cooperación militar entre los aliados alivió los conflictos derivados del desarrollo industrial europeo. Y aunque se mantuvieron relaciones de cooperación industrial ⁴⁴, ello no evitó que la progresiva competencia comercial europea, tanto en el ámbito de la defensa como en el conjunto de la producción industrial afectara periódicamente la relación trasatlántica.

Respecto a la competencia económica global, y a falta de un marco institucional euroatlántico "ad hoc" distinto de la OTAN, se substanciaron en el marco de una nueva ronda de negociaciones (Uruguay) del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT) en 1986. La necesidad de evaluar su impacto en la alianza determinó la creación, en 1987, de un subcomité especial dentro de la Asamblea del Atlántico Norte para estudiar las relaciones comerciales trasatlánticas y mitigar las tensiones ⁴⁵.

El lanzamiento de una unión económica y monetaria (UEM) por el Consejo Europeo de Hannover, en junio de 1988, y las ideas-fuerza del "mercado único" y de la "Europa fortaleza" alimentaron las reservas estadounidenses ante el potencial competidor comunitario; por lo que ese mismo año, los Estados Unidos adoptaron una serie de medidas legislativas para afrontar la

competencia europea ⁴⁶, y al siguiente designaron un embajador especial al efecto.

En cuanto a la competencia económica en el sector de la defensa, y como objeto de análisis en este capítulo, existían diversos elementos que dificultaban la cooperación trasatlántica. En primer lugar, la lógica estadounidense de la competencia entre mercados aconsejaba evitar transferencias de tecnología tanto a posibles rivales -controladas en el marco del Cocom-, pero también a los aliados para evitar futuros competidores, lo que enfrentó a los exportadores europeos con la restrictiva legislación norteamericana.

La industria europea del armamento se encontró en una posición de desventaja para competir en el mercado norteamericano tanto por el potencial de la industria norteamericana, desarrollada al amparo de un mercado interno importante, como por los obstáculos legales y procedimentales vigentes en los Estados Unidos. Por ello, se adoptaron en Europa iniciativas tendientes a crear un mercado que permitiera un desarrollo similar: el mercado europeo de equipos de defensa. Sin embargo, esta opción se consideró proteccionista por Estados Unidos ⁴⁷, y se estableció dentro de la alianza un debate entre los partidarios de un mercado euroatlántico y los partidarios de crear uno a escala europea.

Los partidarios de la primer opción postulaban la liberalización del mercado europeo para los aliados europeos y

norteamericanos ⁴⁸; mientras que los segundos pretendían una base industrial semiautárquica y competitiva con Japón y Estados Unidos. Y aunque ambos eran partidarios de la liberalización de los mercados nacionales, los segundos temían que una liberalización del mercado europeo, partiendo de una situación de superioridad de la industria estadounidense, consolidaría la hegemonía norteamericana en el sector, de la misma forma que la liberalización comunitaria consolidaría las industrias europeas más desarrolladas del sector a costa de aquellas otras más retrasadas.

En cuanto a la cooperación en el marco de la OTAN, la interrelación entre los aspectos militares y políticos de la seguridad quedó patente en 1985, tras la adopción del Marco Conceptual Militar para mejorar su capacidad convencional ⁴⁹. En él, y como se indicó en el primer capítulo, se introdujeron nuevos conceptos operacionales que correspondían a un conjunto de tecnologías emergentes, no disponibles a corto plazo -pero sí a medio y largo plazo-, y para los que se reactivó la cooperación industrial ⁵⁰. La iniciativa sólo cubría los aspectos convencionales y no obligaba a los gobiernos a elegir ningún tipo de tecnología determinada, ni a seguir un plan fijo, ni creaba órganos nuevos ⁵¹, pero permitió aliviar problemas crónicos de la alianza como p.e., alcanzar una dotación de municiones para 30 días, mejorar su infraestructura, y sus líneas de comunicaciones, modernizar algunos equipos ⁵², o desarrollar

tecnologías emergentes que correspondían a los requerimientos operacionales de las nuevas doctrinas ⁵³. Este esfuerzo por mejorar la capacidad convencional satisfizo tanto a los partidarios de incrementar ésta, como a los partidarios de disminuir la dependencia de su capacidad nuclear ⁵⁴.

En cuanto a los procedimientos, se estableció un sistema comercial de planificación de armamento convencional (CAPS) que consistió en intercambiar información sobre proyectos de armamento aliados para evitar la duplicación de esfuerzos; y en establecer un código de conducta comercial que favorecía la transparencia, la competición y el desarrollo de "multiplicadores de fuerza" que potenciaran el esfuerzo inversor en el sector de la defensa ⁵⁵.

Los objetivos de fuerza 1987-1992 de la OTAN señalaron las prioridades para cubrir las deficiencias más serias a corto y largo plazo, como la disponibilidad de municiones, el endurecimiento de los refugios, la falta de reservas, o la carencia de un sistema de identificación aérea. Para ello, se fijó un objetivo de crecimiento de los gastos de defensa en torno al 3% y se potenció la cooperación a través de la estrategia de Mejora de la Cooperación de Armamentos de la OTAN y mediante los acuerdos obtenidos en base a la iniciativa Nunn ⁵⁶.

La cooperación en el marco de la OTAN contaba con tres foros: la Conferencia de Directores de Armamento Nacionales (CNAD), el Programa de Infraestructura de la OTAN y las agencias

especializadas en logística ⁵⁷.

La CNAD se encargaba de coordinar la cooperación en armamentos dentro de la OTAN y permitía la colaboración francesa al depender del Consejo del Atlántico Norte. Por el contrario, la cooperación en materia de armamento de los miembros europeos se produjo en el marco del Euronad del Eurogrupo, donde los directores europeos de armamento podían coordinar sus posturas, pero la ausencia francesa de este foro de la OTAN y la creación del GEIP en 1976, restringieron su papel al de coordinación de las posturas de los miembros del GEIP en el CNAD de la OTAN ⁵⁸

La CNAD es un grupo flexible de fomento de la cooperación donde los directores de armamentos se reúnen bianualmente, delegando los trabajos en sus representantes en las delegaciones permanentes nacionales en la OTAN, que se reúnen semanalmente bajo la presidencia del secretario general adjunto de la OTAN, y en varios grupos de trabajo oficiales especializados en las distintas necesidades militares e industriales ⁵⁹.

La CNAD no había conseguido la coordinación permanente entre los programas aliados y nacionales, por lo que en 1987 afrontó la reforma del sistema de programación anterior de 1981 y diseñó un nuevo programa de Planificación de Armamentos Convencionales (CAPS) para casar las necesidades a corto plazo de la naciones con las necesidades a largo de la OTAN, (Long Term Planning Guidelines) y -lo que era más novedoso- para evaluar a partir de diciembre de ese año cada respuesta nacional al programa

convencional de la alianza (CDI). El nuevo sistema se puso en marcha en diciembre de 1987 por el DPC para "identificar sus necesidades operacionales en relación con el desarrollo, modificación de mejora, o adquisición adicional de equipo militar" ⁶⁰.

Con el fin de supervisar su desarrollo, se creó dentro del CNAD una comisión de revisión de armamento convencional de la OTAN (NCARC). Tras las pruebas satisfactorias, se inició, en enero de 1990, el primer ciclo CAPS completo. De esta forma se alivió una de las carencias estructurales de la planificación aliada ⁶¹, pero el sistema siguió careciendo de una autoridad central que se impusiera a las planificaciones gubernamentales, o que promoviera nuevas aéreas de colaboración no señaladas por la CNAD.

La enmienda Nunn-Roth-Warner al presupuesto fiscal de Defensa de los Estados Unidos de 1986, constituyó otra experiencia de colaboración interesante dentro de la alianza. Estaba dirigida a incrementar la cooperación aliada en investigación y desarrollo (I+D) parcialmente con fondos norteamericanos, y aunque no era estrictamente una política de cooperación industrial, permitió establecer proyectos bilaterales o multilaterales al amparo de la citada enmienda que tuvieron como finalidad paliar deficiencias críticas mediante la investigación, desarrollo producción y venta en colaboración

Y si en 1987, se habían firmado los 12 acuerdos de la tabla

25, en 1991 se mantenían 20 acuerdos en vigor ⁶². Por último, y al margen de la I+D, los aliados mantuvieron varios proyectos de colaboración de distinto tipo dentro de la OTAN como el programa MLRS de lanzacohetes múltiples (coproducción y desarrollo conjunto), el misil Roland (producción bajo licencia francesa), los misiles MRAAM-ASRAAM (familia de armamentos), o el avión F-16 (coproducción) ⁶³.

TABLA 25 Proyectos I+D en cooperación de la OTAN (1987)

	E	C	R	F	A	H	D	N	E	I	T
	U	A	U	R	L	O	I	O	S	T	U
PROYECTO ADA	*	*	*	*	*	*	*			*	
MUNICION GUIADA DE PRECISION 155MM	*	*		*	*	*			*	*	*
EQUIPOS MODULARES STANDOFF	*	*	*	*	*	*			*	*	
SIST. DISTRIBUCION INFORMACION	*		*	*	*			*	*	*	
SIST. IDENTIFICACION OTAN	*		*	*							
SIST. RADAR STANDOFF (ARDS)	*		*								
TEC. ATERRIZAJE Y DESPEGUE VERTICAL	*				*						
CAZA DE ALTA MANIOBRABILIDAD	*		*								
MINA MARITIMA AVANZADA	*	*	*	*	*	*			*	*	
FRAGATA OTAN DE LOS 90	*					*					
INCREMENTO MOVILIDAD HAWK	*					*					
SISTEMA ANTIAEREO OTAN	*	*	*		*	*				*	

FUENTE: Secretaría de Defensa de los EEUU ⁶⁴
 * país participante

Finalmente, la OTAN contaba con varias agencias especializadas en logística, como la de Suministro y Mantenimiento (NAMSA) en Luxemburgo y la del sistema de misiles Hawk (NPHLO); o dedicadas a la estandarización del material, mediante unos acuerdos (STANAG) que pudieran dar origen al desarrollo posterior del material, a través de los estudios de órganos dependientes del Estado Mayor Internacional o de la Agencia Militar de Estandarización ⁶⁵

Los aliados europeos fueron partidarios de la doble dirección en las relaciones comerciales (two ways track), por lo que se esforzaron en equilibrar los intercambios; y pasaron de una relación desfavorable de 8 a 1 en la década de los setenta a una relación menos descompensada de 2 a 1 a principios del período considerado ⁶⁶. La relación se compensó principalmente por la sustitución de los equipos norteamericanos, ya que sólo algunos sistemas europeos como los antiaéreos Roland, los de comunicaciones RITA, o los de aviación Harrier consiguieron introducirse en el sistema logístico de los Estados Unidos.

A medida que el mercado se contrajo, proliferaron las propuestas de coordinación entre los aliados. Entre ellas, el establecimiento de un mercado a escala trasatlántica ⁶⁷, la utilización del CAPS para identificar las áreas de alta prioridad y evitar fracasos como las cancelaciones de la fragata de la OTAN (NFR-90) o de la munición guiada de precisión de 155 MM, la liberalización de las transferencias, la ampliación de la base

industrial ligando formalmente una agencia europea ligada al programa Euclid con la agencia norteamericana de proyectos de investigación avanzados de defensa (DARPA), o la inclusión del sector en el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT).

En octubre de 1990, la CNAD creó un grupo de trabajo (NATO Defense Trade Task Force) para discutir la liberalización del mercado de la defensa; y sus primeras propuestas aconsejaron revisar progresivamente las tendencias autárquicas y favorecer la interdependencia, la transferencia de tecnología, las compensaciones transitorias y la coordinación de las políticas de armamentos de los aliados ⁶⁸. En particular se proponía un código de conducta donde se recogieran los principios fundamentales, un acuerdo de comercio, el incremento de las compras bilaterales y una agencia de compras de la OTAN ⁶⁹.

No obstante, y a pesar de los estímulos señalados a la cooperación aliada, esta se desarrolló en base a la discrecionalidad de los estados, sin mecanismos supranacionales en la OTAN que impusieran la colaboración forzosa por encima de la voluntad nacional. En estas condiciones, no se pudieron integrar las planificaciones de fuerzas, ni tampoco lo hicieron los procedimientos de adquisiciones o los de programas de investigación ⁷⁰. Por su parte, las experiencias de cooperación no evitaron la duplicación de programas ni pudieron impedir que se sustrayeran a la cooperación los programas de tecnologías más sofisticados o que no se facilitara la transferencia de

tecnología entre los aliados ⁷¹.

Los aliados europeos no cerraron la puerta a la colaboración trasatlántica cuando, en febrero de 1990, los ministros de Defensa del GEIP "enfataron la importancia de la cooperación en equipos de defensa entre todos los miembros de la Alianza del Atlántico Norte," e "hicieron hincapié en la necesidad de evitar medidas proteccionistas, en cualquier lado del atlántico, que pudieran tener un efecto adverso en la cohesión o en las capacidades de la alianza" ⁷². Pero a pesar de la trascendencia de la base industrial de la defensa, esta pasó desapercibida en los grandes documentos de renovación de la OTAN en 1991 ⁷³, por lo que los debates e iniciativas señalados anteriormente quedaron pendientes de decisión para el futuro.

3.4 La cooperación industrial en la UEO

El Comité Permanente de Armamentos (CPA) de la UEO, creado en mayo de 1985 para potenciar los acuerdos que facilitarían la estandarización, producción y adquisición de armamentos entre sus miembros y en estrecha relación con la OTAN, fue el primer paso en una colaboración no prevista en el Tratado de Bruselas. La colaboración no fructificó en ninguna actividad concreta, ya que sus actividades se agotaron en el marco aliado ⁷⁴, y la creación del GEIP en 1976 marcó el ocaso de la actividad industrial y científica de la UEO, aunque el proceso de reactivación de la UEO

a partir de 1984 creó expectativas de mayor protagonismo ⁷⁵.

La Declaración de Roma de 1984 se hizo eco de la necesidad de intensificar la cooperación europea, pero el Consejo prefirió que ésta se articulara en otras organizaciones como el CNAD, GEIP o Finabel, reservando para la UEO el papel de proporcionar "impulso político" a esas instituciones ⁷⁶. En ese sentido, el Comunicado del Consejo de la UEO de Bonn de 1985 resaltó la necesidad de promover cooperar y armonizar esfuerzos para "mantener, a largo plazo, una base industrial avanzada y competitiva en Europa" (apdo. 9), reforzar la capacidad tecnológica europea y crear una "comunidad tecnológica" (apdo. 10) y crear una agencia para "el desarrollo de la cooperación en el campo del armamento" (apdo. 11) ⁷⁷. Las funciones del Secretariado Internacional del CAP pasaron a la Agencia III, pero no se llegó a dotar a esta agencia de funciones y de sede; por lo que aunque algunos de sus órganos continuaron trabajado para el Consejo y mantuvo sus relaciones institucionales con la CNAD y Finabel (con el GEIP nunca llegó a mantener contactos), la Agencias dejó de reunirse a partir de 1986 ⁷⁸.

A pesar de que la Plataforma de la Haya de 1987 recogió las preocupación de sus miembros por "mantener en Europa una base industrial tecnológicamente avanzada e intensificar la cooperación en armamento" ⁷⁹, la Agencia III no se convirtió en una verdadera agencia de cooperación, y el Consejo de la UEO decidió en noviembre de 1989, poner fin a una agencia vaciada de

contenido; lo que privó a la UEO de coordinar institucionalmente la cooperación industrial.

La Asamblea de la UEO criticó reiteradamente al Consejo por su pasividad y por su actitud contradictoria entre sus declaraciones formales y sus hechos reales ⁸⁰, ya que ni dotaba a la UEO de competencias para ocuparse de la cooperación industrial y tecnológica, ni acercaba el foro intergubernamental del GEIP a las instituciones comunitarias, por lo que éste operaba en un "vacío político" ⁸¹.

Tras el Tratado de la Unión Europea, la UEO se ofreció en su declaración adjunta a examinar "ulteriormente" a su reactivación operacional "una cooperación intensificada en materia de armamento, con objeto de crear una Agencia Europea de Armamento" ⁸². Lo que a corto plazo no representó ningún compromiso concreto en materia de cooperación industrial.

3.5 El marco militar de la cooperación: Finabel

Esta organización se creó para reunir a los mandos militares de tierra europeos que carecían de un foro similar. Fundada en 1953, desde marzo de 1990 participan todos los países europeos menos Dinamarca, Irlanda, Portugal y Grecia. No es una organización internacional sino una asociación informal donde los altos mandos militares de los ejércitos de tierra analizan sus necesidades tácticas y logísticas, sus requisitos técnicos y de

instrucción, y la normalización del equipo de las fuerzas terrestres, pero sin estar relacionados con las decisiones de fabricación.

El Comité de Jefes de Estado Mayor es el órgano rector de la asociación y el encargado de evaluar anualmente sus actividades. Los responsables de planificación de sus Estados Mayores forman un comité ejecutivo que se reúne semestralmente y, ayudados por un grupo de apoyo, organizan grupos de trabajo temporales. Las decisiones sobre informes (estudios), acuerdos (características técnicas), o convenciones (procedimientos) se adoptan por unanimidad, y sirven como base de la estandarización de los materiales.

Su secretario permanente asiste a las reuniones del grupo de la OTAN para armamentos terrestres del CNAD (NAAG) y se mantiene un flujo de información entre ambas, salvo deseo en contra de algún miembro. Finabel mantiene también relaciones con el Instituto de Estudios de Seguridad de la UEO y con el Eurogrupo, mientras que informa indirectamente al GEIP a través de la CNAD. A pesar de ser el foro decano de la colaboración militar, se ha centrado más en armonizar los conceptos operacionales sobre los equipos que en presentar propuestas concretas de estos (esta tarea ha correspondido al GEIP).

4. EL GRUPO EUROPEO INDEPENDIENTE DE PROGRAMAS (GEIP)

EL GEIP comprende a todos los socios comunitarios menos Irlanda, además de Noruega y Turquía. Formado en febrero de 1976, el GEIP no constituye una organización internacional ni está vinculada a ninguna estructura orgánica aliada o comunitaria. Los acuerdos se adoptan por unanimidad y no vinculan jurídicamente, quedando su cumplimiento a la discrecionalidad de sus miembros.

El GEIP tuvo como objetivos fundacionales aprovechar los recursos europeos, promover la homogeneización de sus equipos, mantener una base industrial europea de la defensa, y coordinar las relaciones comerciales de defensa con Estados Unidos ⁸³.

Hasta mediados de los ochenta, el GEIP fue una asociación burocrática cuyo mayor logro consistió en facilitar el conocimiento de los procedimientos de adquisiciones entre los aliados. De su carácter técnico inicial, da cuenta el hecho de que su primera reunión de ministros no tuvo lugar hasta noviembre de 1984 en La Haya, habiéndose reunido hasta entonces los secretarios de estado o los directores de armamento. Precisamente esa reunión marcó un proceso de reactivación política, coincidiendo con otro similar en la UEO ⁸⁴. En esta reunión se adoptó un "Documento de Decisión" por el que se recomendó a los socios que evitaran la duplicación de proyectos, que optaran por equipos europeos o coproducidos con los Estados Unidos, que

facilitaran la cooperación, y que promocionaran las industrias menos desarrolladas: El documento señaló cuatro objetivos: la cooperación industrial, la investigación, la homogeneización, y las relaciones trasatlánticas ⁸⁵.

En la siguiente reunión ministerial de Londres, en junio de 1985, se decidió encargar un estudio para racionalizar e incrementar la eficacia de la base industrial europea. Este estudio, el informe "Vredeling" ⁸⁶, se examinó en la reunión de abril de 1986 en Madrid, y se aprobó en la de junio de 1987 en Sevilla. El informe evaluó el estado de la base industrial del GEIP, sus condicionantes estructurales y las estrategias a seguir por los diversos sectores involucrados desde una perspectiva europea.

El informe señaló la inferioridad de la base tecnológica del GEIP respecto a la norteamericana y la japonesa ⁸⁷; la menor inversión en I+D (la tercera parte de los EEUU); la mayor dilación en el proceso de fabricación; la fragmentación de un mercado que reducía las series de producción (el mercado interno del GEIP era el 40% del de los EEUU); la capacidad norteamericana de imponer sus estándares de interoperabilidad; y la falta de cooperación intergubernamental en sus demandas de equipos ⁸⁸.

Como respuesta a los problemas citados, el informe propuso que los miembros del GEIP, en colaboración con sus industrias, armonizaran, estandarizaran y sincronizaran sus necesidades defensivas; racionalizando el mercado de equipos de la defensa.

En concreto, solicitaban a los gobiernos que se comprometieran a adoptar "una política de libre competencia europea", a "no distorsionar el mercado directa o indirectamente", y a poner en práctica estos principios "dando las correspondientes instrucciones a sus órganos de adquisiciones" ⁸⁹; lo que reiteraba la contradicción señalada entre principios y hechos.

Institucionalmente, se propuso establecer un órgano del GEIP en Bruselas que contara con un director capaz "de tener rápido acceso a los ministros de Defensa, a los jefes de otras instituciones europeas, al secretario general de la OTAN y, cuando se acuerde y dentro del área de competencia, de hablar en nombre de Europa con los EEUU" ⁹⁰. Por último, se recomendó crear un grupo asesor militar y un órgano encargado de centralizar los concursos públicos de adquisiciones.

Sin embargo, el informe reconoció las dificultades para el desarrollo de estas propuesta en un entorno donde simultáneamente las industrias desarrolladas trataban de preservar sus puestos de trabajo, su base industrial, su mercado o su autonomía tecnológica; las menos desarrolladas trataban de potenciar sus capacidades mediante la obtención de ayudas, compensaciones; y todas afrontaban restricciones presupuestarias ⁹¹.

El informe constituyó el fundamento racional de la identidad europea en materia de equipos de defensa. Y esta identidad se puede observar en que aunque no excluía la cooperación con los Estados Unidos, lo hacía desde una perspectiva de reciprocidad,

de identidad a identidad.

A mediados de 1987, los ministros de Defensa reunidos en el marco del GEIP decidieron incrementar la cooperación industrial creando un mercado europeo de equipos de defensa, reduciendo los obstáculos nacionales, incrementando la investigación y favoreciendo la participación de los países menos industrializados. Otras medidas estructurales se enfocaron a desarrollar una iniciativa para potenciar la tecnología de defensa europea, controlada por un agencia, y un sistema de planificación similar al de la OTAN.

Posteriormente, en la reunión de noviembre de 1988 en Luxemburgo, se adoptó un plan de acción basado en el informe anterior para mejorar la industria europea de la defensa ⁹². El GEIP basó el mercado europeo de equipos de defensa en cuatro principios: mayor competencia, mas investigación y tecnología, compensaciones (juste retour) y promoción de las industrias menos desarrolladas. La liberalización pretendía ser progresiva, admitiendo provisionalmente la necesidad de compensar la apertura con contrapartidas industriales o comerciales y de fomentar la capacidad de competir de los miembros menos desarrollados con transferencias tecnológicas y cierto grado de protección. La liberalización se acompañaría de una mayor transparencia en los procedimientos de adquisiciones nacionales y del fomento de la colaboración tecnológica.

En el campo institucional, se acordó crear una Secretaría

Permanente para apoyo administrativo de la Presidencia y de la organización, y encargar a una de las comisiones del desarrollo de un Programa Europeo de Tecnología en el que pudieran encuadrarse proyectos tecnológicos de Cooperación acordados voluntariamente por los miembros del GEIP. En base a los trabajos de esta comisión se adoptó en la reunión de Estoril de junio de 1989 el programa sobre Cooperación Europea sobre Defensa a Largo Plazo (Euclid) y se fijó la sede de la Secretaría en Lisboa.

En febrero de 1990, los ministros del GEIP revisaron en Gleneagles la ejecución de los acuerdos del Plan de Acción, crearon un grupo de reflexión sobre 1992 "para considerar las consecuencias de los acontecimientos globales en Europa sobre el mercado europeo de equipos de defensa" ⁹³, y sentaron las bases del programa Euclid.

En la reunión siguiente de noviembre de 1990 en Copenhague, los ministros suscribieron un documento político sobre el "Mercado Europeo de Equipos de Defensa" en el que recogieron los principios del mercado europeo ⁹⁴, y firmaron un memorándum de entendimiento (MOU) en el que se regulaba el marco de la cooperación del programa Euclid. El primero desarrollaba el Plan de Acción de 1988, y en él, se recogía la obligación de poner en conocimiento de los demás socios cualquier concurso público de desarrollo, producción o mantenimiento de equipos militares con un valor superior al millón de ecus, aunque con varias excepciones y sujetos a la discrecionalidad de los gobiernos ⁹⁵

Además de este principio de transparencia, se desarrollaron los principios de competencia, contrapartidas y transferencias tecnológicas.

Por último, en la reunión de julio de 1991 en Bruselas, los ministros discutieron las expectativas creadas para el GEIP por el proceso de unidad política en marcha y por la iniciativa norteamericana de crear un mercado europeo. En relación con el proyecto de integración, el comunicado señaló que:

"la experiencia única del GEIP en materia de equipos de defensa podría ser útil a las discusiones que están teniendo lugar en la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política, la Comunidad Europea y la Unión Europea occidental. Las actividades futuras y estructura del GEIP es uno de los elementos ligados al resultado de este debate" ⁹⁶.

Por ello, los ministros acordaron intercambiar informaciones y contactos entre el GEIP, por una lado, y los órganos europeos encargados de la diseñar la futura arquitectura de seguridad europea; estableciendo un grupo "ad hoc". Por último, se firmaron los primeros acuerdos bajo el programa Euclid, lo que constituye un avance, pero también da idea de la escasez de resultados.

4.1 La cooperación industrial y tecnológica en el GEIP

El nivel máximo de decisión política en el GEIP corresponde a las reuniones de sus ministros o secretarios de estado de Defensa, que se realizan con una frecuencia ordinaria de tres

reuniones cada dos años. Los directores nacionales mantienen una reunión semestral para coordinar los trabajos de unas comisiones (paneles) que se reúnen con igual frecuencia para explorar necesidades de nuevos equipos (Comisión I), programas de investigación y tecnología concretos (Comisión II) económicos y procedimientos (Comisión III). La presidencia colectiva rota cada dos años, a diferencia de las presidencias de los distintos grupos de trabajo.

EL GEIP cuenta con un pequeño Secretariado Permanente en Lisboa para apoyo administrativo del GEIP y de la presidencia, y cuenta con un grupo de asesores industriales: el Grupo de Industrias de la Defensa Europea (EDIG) que colabora con las actividades del GEIP y que cuenta con una oficina en Bruselas.

La primera comisión se dedica a evaluar áreas potenciales de colaboración, definiendo las necesidades tecnológicas y operacionales y económicas de los posibles proyectos para que una vez identificados, se ofrezca la participación a los países miembros y, a través de estos, a sus industrias, para que formen consorcios si están interesados en tomar parte. De la primera Comisión dependen varios subgrupos formado por los países que están colaborando en cada uno de los proyectos de cooperación en vigor ⁹⁷. Esta comisión mantiene relaciones institucionales con grupos afines encargado de definir las necesidades operacionales militares: Eurolongterm y Finabel, y con el EDIG.

De la segunda comisión, presidida por Francia, depende el

programa Euclid que desarrollaba el Proyecto Europeo de Tecnología de Luxemburgo, los principios de Gleneagles, y los procedimientos de Copenhague. El proyecto cuenta con 11 áreas prioritarias europeas comunes (CEPA), y de cada una de ellas pueden salir varios proyectos de investigación y tecnología (RTP), que pueden acabar originar contratos concretos.

Cada CEPA y RTP esta dirigida por un gobierno. La I+D se encarga a un sólo consorcio (aunque éste puede subcontratar),

TABLA 26 Proyectos de colaboración tecnológica aprobados por el GEIP

	CEPA/Gestor		RTP/responsable	PAISES
1	TECNOLOGIA RADAR/AL	1.1	MISIONES RADAR/AL	7
2	MICRO ELECTRONICA SILICIO/FR	2.1	TECNOLOGIA AISLAMIENTO SILICIO/RU	2
		2.2	MONTAJE INTERCONEXIONES/FRA	4
		2.3	CAPACITACION MILITAR/AL	4
3	COMPOSITES	3.1	TECNOLOGIA APLICACION AERONAUTICA/AL	8
		3.2	OPTIMIZACION BALISTICA LIGERA/HOL	5
		3.5	COMPOSITES DE ALTA TEMPERATURA/FRA	3
		3.8	TECNOLOGIA APLICACION NAVAL/NOR	3
4	AVIONICA MODULAR/AL	4.1	ESTUDIO ARMONIZACION/AL	5
5	CAÑON ELECTRONICO/RU (parado)	5.1	ESTUDIOS DE OPERATIVIDAD Y SISTEMAS/RU	4
6	INTELIGENCIA ARTIFICIAL/FR	6.1	ESTACION AVANZADA C3/RU	8
		6.2	RECONOCIMIENTO RAPIDO DEL ENTORNO/FRA	8
		6.3	INGENIERIA DEL CONOCIMIENTO/HOL	5
7	MANIPULACION SEÑALES/ES	7.3	CODIGOS PREDICCIÓN/ESP	3
		7.8	DISEÑO CONFIGURACION OPTIMA/FRA	3
8	DISPOSITIVOS OPTOELECTRONICOS/IT	8.1	SENSORES INFRARROJOS LIGEROS/RU	9
		8.3	GENERADORES SOLIDOS LASER/FRA	3
9	SATELITES OBSERVACION/FR	9.1	ARMONIZACION Y CONCEPTOS TECNOLOGICOS/FRA	8
		9.2	SENSORES OPTICOS ALTA RESOLUCION/GRE	4
		9.3	RADAR SIMETICO DE APERTURA/ITA	5
		9.4	PROCESO EN TIEMPO REAL Y GESTION DATOS/NOR	4
		9.5	TECNOLOGIA DE SEGMENTACION TERRESTRE/ESP	6
10	DETECCION SUBMARINA/RU	10.1	PROPAGACION SONIDOS BAJA FRECUENCIA/HOL	5
		10.2	SENSORES REMOLCADOS/RU	3
11	RECURSOS HUMANOS/HOL	11.1	TECNICAS DE SIMULACION/RU	5
		11.2	SIMULACION COMBATE/ALE	5

FUENTE: Elaboración propia en base a los datos del GRIP ⁹⁸.

pero regulado de acuerdo con la normativa del país líder (aunque

modificada para tener en cuenta los intereses de los demás países participantes), repartiéndose los costes reales entre éstos. Posteriormente, se pasaría a la fase de producción mediante la firma de un acuerdo de ejecución entre los países vinculados al RTP concreto y las empresas participantes.

La tercera comisión supervisa tres grupos de trabajo sobre competición y compensaciones, transferencia de tecnología e industrias de defensa menos desarrolladas; y se facilita el acceso de los contratistas europeos a los concursos nacionales.

4.2 Valoración de la experiencia de colaboración en el GEIP

La valoración se ha elaborado contrastando los objetivos expresados en el informe Vredeling, el Plan de Acción, y el Documento Político sobre el Mercado Europeo de Equipos de Defensa, con los logros alcanzados. Entre estos, cabe destacar el hecho de ser la única experiencia de cooperación en el sector, la puesta en marcha del programa Euclid, el incremento de la transparencia en las licitaciones ⁹⁹, el fomento de una cierta mentalidad de colaboración entre las empresas y gobiernos ¹⁰⁰, y el cuestionamiento de los monopolios nacionales a pesar de los problemas de la cooperación internacional ¹⁰¹.

En su saldo negativo, figura la contradicción entre sus principios, ya que la apertura del mercado y la racionalidad económica se contradicen con las contrapartidas ¹⁰² y el fomento

de las industrias menos avanzadas. Por otro lado, la apertura de los mercados europeos a suministradores no europeos mediante los acuerdos bilaterales o multilaterales de estos con el GEIP contenida en el documento político de Copenhague, iba más allá de la colaboración trasatlántica y desactivaba la europeización del mercado prevista en el informe Vredeling. La participación en octubre de 1990 de casi todos los directores generales de armamento del GEIP en el Grupo de Trabajo de la OTAN sobre Comercio de Defensa para establecer un mercado atlántico de equipos de defensa quebró sustancialmente las expectativas creadas de instaurar un mercado europeo similar ¹⁰³; y lanzó el debate entre los mercados europeo o euroatlántico.

Desde el punto de vista institucional, el GEIP no consolidó una estructura organizativa propia y autónoma respecto al control políticos intergubernamental. El GEIP no fue una agencia de contratación capaz de imponer una racionalización colectiva sobre los intereses nacionales de sus miembros y los particulares de sus empresa e impedir la transnacionalización de un mercado que pretendía ser europeo; y a pesar de los programas de colaboración en I+D, sus resultados industriales fueron escasos ¹⁰⁴. Incluso, en cuanto a los costes se refiere, mientras que programas como el ESPRIT contaron con financiación comunitaria y los proyectos I+D de la OTAN se beneficiaron de los subsidios de la enmienda Nunn-Roth, el programa Euclid del GEIP no contaba con tales ayudas, sino que las partes cofinanciaban los gastos, por lo que

no se daba ningún incentivo financiero a la cooperación.

A diferencia de la Cooperación Política, la cooperación industrial no estrechó la relación entre los órganos intermedios de decisión. Sin esta interrelación personal, y sin el control de una asamblea parlamentaria, la consecución de acuerdos y su cumplimiento dependían de la voluntad gubernamental, con lo que el distanciamiento entre intenciones y logros determinó su estancamiento ¹⁰⁵. Y sólo tras el debate sobre la unión política consiguió el GEIP una vinculación institucional con la UEO, aunque sin paliar las carencias señaladas ¹⁰⁶.

5. LA COOPERACION INDUSTRIAL EN LA PERSPECTIVA COMUNITARIA

La Comunidad Europea no sólo no tenía una política industrial en relación con la industria de la defensa, sino que había dotado a sus miembros de un mecanismo legal de exclusión de cualquier posible disciplina comunitaria: el art. 223 del tratado de Roma, según el cual

"Las disposiciones del presente tratado no obstarán la aplicación de las normas siguientes:

a) Ningún estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad;

b) Cualquier estado miembro puede tomar las medidas que considere necesario para la protección de los intereses esenciales de su seguridad que estén vinculados con la producción o el comercio de armas, municiones o material de guerra; tales medidas no afectarán negativamente a las condiciones de competencia en el mercado europeo en relación con los productos que no están destinados a fines exclusivamente militares" ¹⁰⁷.

El Consejo Europeo estaba facultado por el mismo artículo para confeccionar y modificar por unanimidad una lista de artículos incluidos en el artículo 223.1.b., y en la que se incluyeron en 1958 armamentos, municiones y maquinaria con destino militar ¹⁰⁸.

Del artículo anterior se deduce la falta de competencia comunitaria en la fabricación o comercio de armas, pero el artículo no hubiera impedido el desarrollo de una política industrial comunitaria si así se hubiera deseado, ya que lo único que impedía era la imposición de una política contra el interés de los estados. La CE tampoco pudo utilizar sus resortes para estimular la colaboración intergubernamental ¹⁰⁹, y a través de ella potenciar la integración europea ¹¹⁰, dado que los estados no han estado obligados a seguir la disciplina arancelaria en estas materias, y aunque esta actitud es correcta desde el punto de vista de su legalidad, la utilización del artículo citado para evitar la competencia interna ha constituido un fraude de ley.

La Comisión siempre se consideró facultada para imponer aranceles a los productos no incluidos en lista y los de doble uso y apoyó la cooperación de acuerdo con sus objetivos para el conjunto de la industria europea en un mercado único, fomentando la competencia, la armonización normativa y la cooperación entre industrias, pero la Comisión careció de la voluntad política ¹¹¹, y además se encontró con la oposición gubernamental ¹¹².

La Comisión, en virtud del art 130 F de los Tratados de

Roma, tenía que velar por la base científica y tecnológica de la industria europea ¹¹³. Esta facultad se ejerció en el pasado por la Comisión para desarrollar algunos programas civiles de investigación tecnológica como el Programa Marco comunitario de 1984, o los programas RACE, ESPRIT, RACE, EUREKA, EURAM dentro del ámbito europeo, aunque abierto a países no comunitarios ¹¹⁴.

El inferior valor de la industria militar en comparación con la civil y los intereses estratégicos nacionales habían desmotivado su tratamiento comunitario. No obstante, el ambiente general de búsqueda de una identidad europea de defensa y el riesgo de un retraso tecnológico reavivaron el debate sobre la conveniencia de promover una mayor integración de la base industrial europea en beneficio de esa identidad.

Tras el Acta Unica Europea (AUE), los Doce se mostraron partidarios de coordinar los "aspectos económicos de la seguridad" (art. 30.6.a) y a preservar "las condiciones tecnológicas e industriales necesarias para su seguridad" (art. 30.6.b) ¹¹⁵. Sin embargo, la promulgación del AUE no facilitó la comunitarización del sector, aunque si se hubiera deseado variar la situación, se hubiera aprovechado la oportunidad de modificar los aranceles comunes "por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión" (art. 16).

La Comisión fue beligerante respecto a la interpretación no excepcional del art. 223, ya que de acuerdo con el art. 225, estaba obligada a examinar con los estados la coherencia de las

medidas de excepción, por lo que era partidaria tanto de regular la producción de equipos como el comercio de armamento. Por eso trató de rescatar para su competencia las listas de doble uso que no tenían la protección excepcional del art. 223.

La Comisión, por medio de su Dirección General para Asuntos Industriales, evaluó las expectativas de unificación y reestructuración del sector. La promulgación de un nuevo tipo de compañía europea: la agrupación de interés económico europeo (EEIG) ¹¹⁶, facilitó a partir de su entrada en vigor en julio de 1989 la cooperación transfronteriza. La presión comunitaria se intensificó al multiplicarse las directivas y reglamentos y al solaparse cada vez más los solapamientos entre las competencias comunitarias y las nacionales, especialmente en el campo de las tecnologías y productos de doble uso. De esta manera, el proyecto comunitario del mercado único del "92" tuvo un efecto indirecto de promoción de la base industrial, y sólo la racionalización interna de la misma -determinada por los procesos de cambio del mercado- proporcionaron un conato de "comunitarización" de la base industrial de la defensa.

Aunque durante muchos años algunos países tuvieron un arancel cero o cercano a él, la Comisión trató de reservar su prerrogativa fiscal frente a los gobiernos y restringir el ámbito de exclusiones y en septiembre de 1988 propuso una tarifa de importación del 10% en los equipos no excluidos expresamente. A esta medida se opusieron, en el marco de la alianza, tanto los

países europeos como los Estados Unidos y la iniciativa quedó en suspenso. Ante la reducción del mercado y en previsión de la incidencia industrial de los acuerdos de desarme en Europa ¹¹⁷, la Comisión puso en marcha algunos programas piloto de ayudas a la reconversión del sector ¹¹⁸, pero no a su integración.

La Comisión, con vistas al proyecto de tratado sobre Unión Europea y a la Conferencia Intergubernamental, solicitó en febrero de 1991 la revocación de los artículos 223 y 224 ¹¹⁹. También el Parlamento Europeo presionó en virtud de las competencias reconocidas en el art. 30.4 del AUE (aue éste no definía con precisión las competencias económicas de la seguridad ¹²⁰) para que se suprimiera el art. 223 o se clarificaran las competencias derivadas de él, para que se diera mayor transparencia en las transacciones, para que se apoyara la reconversión industrial, para que se desarrollara una política común de venta de armas a través de la Cooperación Política Europea, creándose un organismo "ad hoc" en el seno de la Unión Europea ¹²¹. La presidencia luxemburguesa coincidió con la Comisión en su propuesta, pero se encontró con la oposición británica y danesa ¹²².

Sin embargo, se impusieron las tesis gubernamentales y no se aceptaron las propuestas de la Comisión, con lo que se quebró cualquier expectativa de comunitarización del mercado europeo de equipos de defensa. Y aunque el artículo 37 del TUE señalaba que

"Los estados miembros adecuarán progresivamente los monopolios de carácter comercial de tal modo que, al final del período transitorio quede asegurada la exclusión de toda discriminación entre los nacionales de los estados miembros respecto de las condiciones de abastecimiento y mercado"

y que la reforma del art. 130F facultó a la Comisión para impulsar la cooperación ¹²³, al "fomentar todas las acciones de investigación", lo cierto es que el mercado único no se abrió para los equipos de defensa, sin que se diera ninguna respuesta comunitaria a los problemas y retos del sector: dejando éstos en manos de las iniciativas de las empresas, gobiernos y de la OTAN.

6. EL CONTROL DE LAS EXPORTACIONES DE ARMAMENTO Y TECNOLOGIAS DE DOBLE USO EN EUROPA

Otro de los elementos que inciden en el mercado de defensa es la política de control de armamento que autolimita las posibilidades de exportación. Aunque cada gobierno europeo es libre de desarrollar su política comercial en el campo de la exportación de armamentos, en los últimos años se han intensificado las demandas para regular colectivamente el comercio de armamento y la transferencia de tecnologías. Estas restricciones se han aplicado en relación con terceros países, y, especialmente, con aquellos espacios regionales muy sensibles a la introducción de armamento en su zona, o con gobiernos que

no garantizaban el respeto de los derechos humanos.

El control de armamento afecta al destinatario, pero también a la base industrial del suministrador, ya que las restricciones del mercado limitan las tiradas de los equipos incrementando su coste, reducen su competitividad los competidores de otros países sin regulación, y demandan políticas de reconversión o de subvención que compensen los efectos negativos de una intervención restrictiva del mercado..

Dentro de los diversos regímenes de control de armamento se van a diferenciar dos grupos: el primero, corresponde al desarrollado por el Comité de Coordinación (Cocom) de Controles Multilaterales de Exportación, diseñado para evitar las transferencias de tecnologías de aplicación militar a los países del Este durante la Guerra Fría; el segundo, corresponde a los acuerdos de control de armamento en el espacio europeo, y a la participación en ellos de los estados miembros.

6.1 El Comité de Coordinación (Cocom) de Controles Multilaterales de Exportación

El Cocom fue otro de los marcos trasatlánticos de cooperación en el tema de los equipos de defensa fue el del control del flujo de tecnología occidental hacia sus adversarios potenciales de la Guerra Fría. Este comité informal creado en 1949 por los aliados de la OTAN -menos Islandia-, y en el que han

participado Japón y Australia, tiene una pequeña sede en París y controla las licencias de exportación para evitar la transferencia de los equipos y tecnologías incluidos en tres listas: la de municiones (material militar), energía atómica e industrial.

El Cocom mantuvo en funcionamiento un procedimiento de control que afectaba a grandes intereses económicos sin necesidad de contar con una organización internacional compleja. La colaboración aliada a su funcionamiento demostró un alto grado de determinación política de cumplimiento, a pesar de los problemas que se planteó su ejecución.

Un primer elemento de debate trasatlántico fue la diferente perspectiva entre europeos y norteamericanos a propósito del régimen de aplicación a los países del Este, especialmente tras los cambios políticos en el Este ¹²⁴. Tras la Guerra Fría, los europeos occidentales abogaron por un relajamiento de los controles que facilitara la reconstrucción económica del Este; a la vez que antiguos adversarios como Hungría y Polonia solicitaron participar en programas europeos de tecnología como lo hacía la EFTA en el ESPRIT desde 1986 ¹²⁵.

A mediados de los ochenta, la creciente identidad europea, los cambios en el Este, y las presiones internas en los Estados Unidos favorables a la exportación facilitaron un cambio de postura en la administración norteamericana, y en enero de 1988 comenzaron las negociaciones. En la reunión del comité de octubre

de 1989, los Estados Unidos siguieron apoyando la existencia de listas mientras los demás aliados no garantizaran el control de sus exportaciones. La primera propuesta de desregularización se hizo en la reunión de alto nivel del Cocom de junio de 1990, relajando los controles sobre 30 categorías de tecnología ¹²⁶, (en la de agosto se añadirían otro ocho categorías), lo que representó un tercio del total en tres áreas fundamentales: telecomunicaciones, ordenadores y maquinas herramientas con el este de Europa sin contar a la Unión Soviética; sustituyéndose las listas anteriores por una nueva más selectiva y restringida.

En segundo lugar, la restrictiva legislación de los Estados Unidos -más incluso que la de las propias listas del Cocom- suscitó una polémica sobre si su finalidad era económica o estratégica. Los Estados Unidos impusieron controles extraterritoriales sobre su tecnología a compañías no americanas en base a normas emanadas de la legislación norteamericana y obligaba a los aliados a solicitar una licencia de reexportación específica (extraterritorial claim) de tecnología norteamericana dificultaba la cooperación, dada la dificultad de asegurar mercados para productos que dependían de una decisión estadounidense.

A pesar del normal funcionamiento del sistema, la dificultad de armonizar los intereses en juego ya se había comprobado en algunas circunstancias excepcionales, como los controles impuestos sobre las compañías americanas en Europa, o europeas

con tecnología norteamericana, para la construcción del gasoducto siberiano de 1982. Pero en estos casos extremos, la percepción aliada de un interés proteccionista en la posición norteamericana y el carácter informal de la organización, sin tratado, facilitaron que cada miembro interpretara las decisiones del Cocom de forma particular, en función de sus intereses económicos o políticos.

Las normas del Cocom entraron también en conflicto con las normas comunitarias porque los controles establecidos afectaban a la progresiva liberalización del mercado interno de la CE. Las competencias para controlar las exportaciones de la Comisión estaban repartidas en tres direcciones generales distintas: la de relaciones externas (DG I); la de mercado interno y Asuntos Industriales (DG III); y la de Unión Aduanera (DG XXI) bajo diferentes perspectivas ¹²⁷. Y aunque la Comisión reclamó el pleno ejercicio de esa competencia, dado que las restricciones afectaban tanto al mercado interno como a las relaciones comerciales con terceros ¹²⁸, los intereses de seguridad de los miembros europeos del Cocom mantuvieron a la Comisión al margen de las actividades de éste ¹²⁹.

Los gobiernos europeos negociaron en el Cocom la supresión progresiva de licencias entre los países miembros de la CE a partir de 1991, pero no consiguieron establecer una zona libre de licencias; manteniéndose la falta de entendimiento entre la Comisión, los gobiernos europeos y sus aliados trasatlánticos.

6.2 El control de armamento en la Europa comunitaria

A falta de una política comunitaria al respecto, las autoregulaciones han quedado al arbitrio de cada estado, y han sido más declarativas que eficaces, aunque han contribuido a modificar paulatinamente las posiciones internas respecto a su implantación ¹³⁰. La generalización y armonización de las medidas de control de las exportaciones de armamento son un fenómeno reciente, aunque como se verá en el capítulo séptimo, el Parlamento Europeo siempre reivindicó una política europea de control del comercio de armas y tecnologías de doble uso.

En su defecto, los países europeos han suscrito diversos regímenes que afectan a categorías de armas o tecnologías muy concretos y que se recogen en la tabla 27. Esta refleja una amplia participación de los países europeos, con lo que se da una actitud de partida muy favorable para un acuerdo global, pero la dificultad de integrar las políticas europeas en una política de seguridad común que incluya el control de armamento radica en la necesidad de conciliar los intereses económicos afectados y en la dificultad técnica de armonizar las distintas reglamentaciones nacionales para evitar lagunas normativas que permitan circunvenir los acuerdos o provoquen agravios comparativos.

Todos los países europeos son miembros del Protocolo de Ginebra sobre armas químicas de 1925 y han apoyado la Convención de Armas químicas que se ha debatido en el marco de la

TABLA 27 PARTICIPACION EUROPEA EN LOS REGIMENES DE CONTROL DE ARMAMENTO HASTA 1991

	B E	D I	F R	A L	G R	I T	L U	H O	P O	E S	R U	I R
GRUPO AUSTRALIA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
TTDO NO PROL. NUC.	X	X	*	X	X	X	X	X	X	X	X	X
PROT. GINEBRA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Cocom	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
MTCR	X	X	X	X		X	X	X		X	X	X
G. SUM. NUCLEARES	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
G-7			X	X		X					X	
COMITE ZANGGER	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X

FUENTE: Elaboración propia en base a los datos del SIPRI ¹³¹

Conferencia de Desarme de las NNUU en Ginebra. Algunos de sus miembros y el presidente de la Comisión han participado en las reuniones del Grupo de los Siete (G-7) ¹³², donde los países más industrializados estudiaron medidas para controlar las transferencias y la proliferación de armas convencionales y de destrucción masiva. Entre las medidas acordadas y que cuentan con el respaldo europeo estaba la de fomentar la transparencia estableciendo un registro de transferencia de armas en las Naciones Unidas ¹³³.

Los países europeos han participado intensivamente en otros regímenes de control de armamento como el Tratado de No Proliferación Nuclear, el Grupo de Australia ¹³⁴, el Régimen de Control de Tecnología de Misiles (MTCR) ¹³⁵, el Grupo de Suministradores Nucleares, o el Comité Zangger ¹³⁶.

Las exportaciones ilegales a la zona del Golfo durante la contienda irano-iraquí o la acumulación de medios europeos en manos de Irak durante el segundo conflicto, reforzaron la necesidad de armonizar la colaboración intergubernamental en este campo, creando puntos de contacto en cada capital para compartir información. Como se verá en el capítulo octavo, el Consejo Europeo de Roma introdujo, en diciembre de 1990, el control de armamentos entre los campos susceptibles de acción común, y el Consejo Europeo de Luxemburgo, en junio de 1991, estableció varios criterios en función de los cuales podían armonizarse las políticas nacionales con vistas a la unión política ¹³⁷.

Estos criterios generales comunitarios para permitir la exportación de armamento fueron:

"respeto de los compromisos internacionales de los estados miembros de la comunidad, en particular las sanciones decretadas por el Consejo de Seguridad de las NNUU y aquellos decretados por los acuerdos de la Comunidad sobre No Proliferación y otros asuntos, así como otras obligaciones internacionales;

el respeto a los derechos humanos en el país de destino final;

la situación interna en el país de destino final, en función de la existencia de tensiones o conflictos armados internos;

la preservación de la paz, seguridad y estabilidad regionales;

la seguridad nacional de los estados miembros y la de los territorios cuyas relaciones exteriores sean responsabilidad de un estado miembro, así como los de los países amigos y aliados;

el comportamiento del país comprador en relación con la comunidad internacional, en relación con su actitud particular ante el terrorismo, la naturaleza de sus alianzas, y el respeto por la ley internacional o;

la existencia del riesgo de que el equipo sea desviado dentro del país comprador o reexportado en circunstancias no deseables"

Estos criterios de Luxemburgo coincidieron con los propuestos reiteradamente por el Parlamento Europeo para las

exportaciones de armas, tecnologías y materias primas para producir armas de destrucción masiva ¹³⁸.

Con vistas al nuevo Tratado de la Unión Europea (TUE), el proyecto de tratado de la presidencia luxemburguesa propuso en abril de 1991 la inclusión de un artículo a propósito del control de armamentos para situarlo bajo el control de la Comisión ¹³⁹. Sin embargo, la redacción final del TUE no recogió esa propuesta y ha mantenido el comercio de armamento dentro de las competencias intergubernamentales de seguridad, aunque la inclusión posterior del control de las transferencias de tecnología y exportaciones de armamento, así como la proliferación nuclear, entre los ámbitos de seguridad susceptibles de acciones comunes, podría facilitar su armonización tras la entrada en vigor del TUE ¹⁴⁰.

NOTAS AL CAPITULO CUARTO

1. En este sentido, Paul Kennedy ha argumentado que "existe una dinámica para el cambio, impulsada principalmente por sucesos económicos y tecnológicos que repercuten en las estructuras sociales, los sistemas políticos, el poder militar y la posición de los estados individuales y de los imperios", y que "el ritmo desigual de crecimiento económico ha producido impactos cruciales a largo plazo sobre el poder militar relativo y la posición estratégica de los miembros del sistema de estados" Auge y caída de las grandes potencias, traducida por J. Ferrar Alau, (Españoles de Llobregat, Barcelona: Plaza y Janés, 1989):538. Barry Busan también ha analizado las relaciones entre estrategia y tecnología en función de dos variables la evolución tecnológica y su disuasión en An Introduction to Strategic Studies, (Londres: MacMillan/IISS, 1987):17-65.

2. Esta definición se debe a la Oficina de Evaluación Tecnológica de los EEUU (OTA) del Congreso de los EEUU, referida a la seguridad de ese país, Adjusting to a New Security Environment, (Washington D.C.: USGPO, 1991):2.

3. Las ventajas de una especialización funcional se analizan por David Greenwood, "Economic Implications Finding the Resources for an Effective Conventional Defence", en Avoiding Nuclear War, Stand Windass ed., (Londres: Brassey's, 1985):80-86. Por el contrario, John R. Galvin no la considera "posible ni deseable", The Washington Quarterly (invierno 1989):91; y Carlo Jean ha señalado su establecimiento penalizaría las tecnologías menos desarrolladas de la región Sur de la OTAN, "Economic Implications of the Use of New Technologies in Development of NATO Forces", The International Spectator 23 (ene-mar 1988):50.

4. También se ha dado un debate entre los partidarios de mantener la interoperabilidad que facilitaba el empleo de equipos de diferente procedencia antes que la estandarización que homogeneizaba los equipos, porque, si como ha concluido Wilfred Otchanga, la "estandarización de las armas constituye un factor de integración. Y esta vía debe conducir naturalmente a la constitución de un sistema de defensa", también existía el riesgo de que la estandarización concluyera en un monopolio norteamericano, "La nécessaire standardisation des armements peut-elle faire avancer un système de défense européenne?", tesis doctoral, Universidad Paris I, la Sorbona (nov 1989):80.

5. Trevor Taylor European Defense Cooperation, Chatham House Papers 24 (1984):28-35.

6. Así, mientras que los índices presupuestarios del período reflejan un nivel de gasto muy bajo para España y Luxemburgo, un informe del Dpto. de Defensa de los EEUU al Congreso para un período más amplio (1971-1989), cifraba el incremento medio acumulado del gasto aliado, excluidos EEUU, en el 32.4% (20.5% para los EEUU), mientras que para aquellos países señalaba un incremento del 162.4% y 65.7%, respectivamente; lo que indica un esfuerzo elevado respecto a un nivel inicial de gastos, Report on Allied Contributions to the Common Defense, Washington D.C., mayo 1991, pp. 2-14.

7. Stanley Sloan ha descrito los efectos de los debates parlamentarios de las enmiendas Jackson-Nunn de 1974 y Nunn-Roth de 1984, en el mayor compromiso europeo en el Programa de Defensa a Largo Plazo (LTFP), incluido el compromiso de mantener un incremento anual del gasto del 3%, deducida la inflación, del Consejo de la OTAN de mayo de 1977, "The Burden-Sharing Debate", en Drifting Apart?, Christopher Coker ed., (Londres: Brassey's, 1989):40-47.

8. Mark A. Boyer ha precisado su relevancia porque mide la aportación de cada país en función de su capacidad y según a una escala de esfuerzo donde el nivel de carga adecuado (fair share) corresponde a un índice (la unidad), "A Simple and Untraditional Analysis of Western Alliance Burden-Sharing", Defence Economics (primavera 1990):250.

9. Este índice permite evaluar tanto el esfuerzo real -una vez reducida la inflación- como el nivel de cumplimiento del objetivo presupuestario del 3% anual perseguido por la alianza hasta 1989.

10. Servicio de Información de la OTAN, La Alianza Atlántica: Datos y estructuras, (Bruselas: NATIS, 1989):481 y Revista de la OTAN (feb 1993):34. Esta fuente se ha preferido por mantener una continuidad metodológica, aunque su definición de gasto no está libre de polémica por la falta de homogeneidad de los presupuestos nacionales que las alimentan. Cuestión analizada por Angel Lobo, España y la OTAN, (Madrid: Sábado Gráfico S.A., 1981):90-98.

11. La Secretaría de Defensa de los EEUU, entre doce índices diferentes, evaluaba la contribución presupuestaria aliada en función de su aportación a la relación gasto en defensa-PNB aliada (1.0) de la siguiente forma

EU	GR	RU	FR	PO	HO	AL	BE	IT	DI	ES	LU
1,6	1,5	1,1	1,0	0,87	0,7	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,3

Report on Allied Contribution..., Secretaría de Defensa de los EEUU, pp. 2-4.

12. David Garnham ha cifrado en el 55%, el porcentaje dedicado a Europa del esfuerzo presupuestario norteamericano, con lo que sus cifras de gasto se asemejarían a las europeas de la Tabla 21 "The United States in decline?" en Shifting into Neutral? Burden Sharing in the Western Alliance in the 1990s Christopher Coker, ed., (Londres: Brassey's, 1990):15

13. En junio de 1984, Sam Nunn, introdujo una resolución en el Senado de los EEUU por la que se pedía que se retiraran fuerzas de Europa si los aliados no cumplían los objetivos establecidos en la OTAN; y aunque no se aprobó, sus ecos motivaron un incremento en la contribución convencional descrito por, David Garnham, The Politics of European Defense Cooperation (Cambridge, Massachusetts: Ballinger, 1988):17-18. La medida obedecía a la lógica expresada, entre otros, por Zbigniew Brzezinski "Seguramente, 374 millones de europeos con una economía agregada de 3,5 trillones de dólares no necesitarían depender para su defensa de tan fuertemente como lo hace en 241 millones de americanos con una economía de 4 trillones, contra un oponente con 275 millones y un PNB de sólo 1,9 trillones", citado por J. Barry y J. Watson en "Can Europe Stand on its Own Feet", Newsweek (7 dic 1987):32.

14. Departamento de Defensa de los EEUU, Report on Allied Contribution..., p. 2-41.

15. Informe del CPD de la OTAN sobre la contribución de sus miembros (Francia excluida), Enhancing Allied Collective Security, Bruselas, CPD/OTAN, 1988, pp. 47-57.

16. Entre los que han resaltado las preferencias nacionales de los gobiernos a la hora de comprar material, Andrew Moravcsik ha cifrado para el período 1985-1989 en un 5% las importaciones francesas, y 10% las francesas o alemanas, mientras que sus tasas de producción nacional eran del 80%, 75% y 45%, respectivamente, correspondiendo el resto codesarrollo o coproducción, "The European Armaments Industry at the Crossroads", Survival 32 (ene-feb 1990):66; François Heisbourg, "A European Defense Industry: Dream or Reality?", NATO Sixteen Nations 33 (dic88-ene89):24. Ian Gambles, "Prospects for West European Security Cooperation", Adelphi Papers 244 (otoño 1989):42.

17. Thomas S. Souleles ha señalado la existencia los siguientes productores y modelos por categoría de sistemas de armas en la OTAN: aviones de combate 5/14; fragatas- destructores 8/16; tanques 4/4; "An Industry Without Frontiers", Hellenic Foundation Defense and Foreign Policy Studies 4, (1990):9. David M. Abshire ha denunciado que existían los siguientes productores y países por categoría de armas: 11/7 en armas antitanque, 18/7 en sistemas antiaéreos; 16/7 en sistemas aire-tierra, "NATO's Conventional Defense Improvement Effort", The Washington Quarterly (primavera 1987):56.

18. Jacques S. Gansler ha analizado 28 criterios de desviación del mercado de la defensa respecto a la teoría del mercado libre, Affording Defense, (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1989):159-160. También Keith Hartley, "The European Market and Defense Industry", en The European Armaments Market and Procurement Cooperation, Pauline Creasey y Simon May eds., (Londres: MacMillan/CEPS, 1988):32-40.

19. Thomas S. Souleles, "An industry without frontiers...", pp. 71-74.

20. Rafael Bardají ha señalado la relación entre el desafío tecnológico de la Iniciativa de Defensa Estratégica de los EEUU y el lanzamiento de la iniciativa tecnológica europea Eureka, La Guerra de las Galaxias, (Madrid: INAPPS, 1986):111-4.

21. Keith Hartley y Wick Hooper señalaron la multiplicación de estos costes para reponer los equipos de nuevas generaciones en el Reino Unido: una nueva fragata costaba 4 veces más que las que reemplazaba, el Harrier GR1 3,75 más que el Hunter, el misil Sea Wolf 3,25 más que el Sea Cat y el Challenger 2,25 veces más que el Chieftain, citando fuentes británicas en "Economics the Last Arms Controller", NATO Sixteen Nations (dic 1988-ene 1989):35.

22. François Heisbourg ha cifrado un exceso de inflación del 2-5 % sobre los demás bienes producidos, "Public Policy and the Creation of a European Market", en The European Armaments Market..., Creasey y May eds., p. 61.

23. Este concepto se debe a Thomas A. Callaghan y lo ha desarrollado en "The Structural Desarmament of NATO", NATO Review (jun 1984):21. Como él, el presidente del Comité de Fuerzas Armadas del Senado de los EEUU, Sam Nunn ha atribuido la responsabilidad a la reducción del mercado, pero también a la ineficiencia de la alianza que "aunque gastamos más en defensa que el Pacto de Varsovia, éste produce más equipo militar que la OTAN", "NATO Challenges and Opportunities: a three-track approach", NATO Review (jun 1987):1.

24. Andrew Moravcsik, "The European Armaments Industry at the Crossroads...", p. 67.

25. Anthony Ian, Agnès Courades y Herbert Wulf, en base a los datos del SIPRI para 1998, han señalado que de las 100 compañías europeas occidentales, 28 eran británicas, 32 alemanas, 17 francesas, 17 italianas, y 7 españolas, "West European Arms Production", SIPRI (oct 1990):64-90. Jane Davis Drown ha identificado tres grupos: el primero, compuesto por esos tres países con el 80% de producción de armas; el segundo, Italia y Holanda con un 12% el resto, compuesto por todos los demás, "Current State of Defence Co-operation", A Single European Industry?, Jane Davis Drown y Clifford Kelly eds., (Londres: Brassey's, 1990):47.
26. Estas características se señalaron en el informe British Aerospace para el Grupo de Estudios de Industria de la Defensa Europea, "Future Challenges to the European Industrial Base", Londres, marzo 1989, pp. 4-5.
27. Ian Anthony ha estimado las siguientes cifras de ventas por país entre 1986 y 1990, y en millones de dólares a precio constante de 1985: URSS/60799; EEUU/53810; FRA/13783; RU/7784; CHINA/7689; ALE/4745; TCHK/2407; HOL/1914; SUE/1814 e IT/1582. "The Global Arms Trade" Arms Control Today 21 (jun 1991):4.
28. Base de datos sobre comercio de armamento. SIPRI Yearbook 1991 pp. 312-6, y 1992 pp. 392-7.
29. Como ejemplo de la diversidad de dependencia, y tomando como ejemplo la primera empresa de cada país en 1990, British Aerospace dependía en un 40% de sus actividades de defensa; las francesas Thomson-CSF 77% y Thomson SA 38%; Daimler Benz 8%; IRI 36%; INI español 9%, SIPRI Yearbook 1992, pp. 392-393.
30. SIPRI Yearbook 1990 p. 217.
31. Thomas S. Souleles ha analizado, p.e., las presiones de la industria aeronáutica francesa para retirar a Francia del programa EPA, "An industry without frontiers...", pp. 26-27.
32. A esta conclusión llegaba un seminario promovido por el Comité de Cuestiones Científicas y Aeroespaciales de la Asamblea de la UEO y recogido en el Doc. 1141, Proceedings I (jun 1988):165.
33. Estas estrategias se describen por Ian Anthony y Herbert Wulf, "The Economics of the West European Arms Industry", en Restructuring of Arms Production in Western Europe, Michael Broska y Peter Lock eds., (New York: Oxford Univ. Press/SIPRI, 1992):24-28.
34. Las grandes empresas nacionales que participan en estos proyectos se relacionan en Latham y Slack, op. cit, 26-27.
35. Thomas S. Souleles ha analizado este proceso de integración vertical, para evitar ser encasillado en la categoría de subcontratista, u horizontal para evitar ser desplazado del sector por firmas más competitivas, "An industry without frontiers...", pp. 46-56. Y Margaret Blunden ha señalado cómo los gobiernos dejaron de oponerse a este tipo de fusiones (p.e., el ministerio de defensa británico se había opuesto en 1986 a la fusión entre Plessey y GEC), op. cit, 293.
36. Thomas S. Souleles ha recogido 50 adquisiciones de empresas aliadas por otras nacionales entre mayo de 1986 y abril de 1988, "An industry without frontiers...", p. 48. Y un informe del Cté. Tecnológico y Aeroespacial de la Asamblea de la UEO daba cuenta de 32 fusiones y adquisiciones de empresas relacionadas con la industria europea entre septiembre de 1988 y marzo de 1990, Doc. 1228 sobre el GEIP y la UEO, Proceedings I (jun 1990):200-202. Ian Anthony, Agnès Courades y Herbert Wulf han contabilizado 22 adquisiciones entre 1989-90, West European Arms Production (New York: Oxford Univ. Press/SIPRI, octubre 1990):12-14.
37. Así, p.e., la empresa estatal española INISEL tomó participaciones en las empresas Amper Española y Entel de Telefónica en el sector de las telecomunicaciones y la francesa GIAT se nacionalizó según los esquemas de SNECMA y Aeroespiale, ibídem, AUEO Doc. 1228, p. 202.
38. Andrew Latham y Michael Slack han analizado la indicativa franco-británica de liberalización de sus mercados internos entre marzo de 1987 y noviembre de 1988, "The European Armaments Market", Occasional Paper, Univ. Manitoba, (oct 1990):10-11.
39. Estas estrategias estatales de cambio se han argumentado por Ian Anthony, "Arms Production", en SIPRI Yearbook 1990, p. 335.

40. La Comisión ha seguido una política fijada en los artículos 37 y 85-94 del Tratado de Roma para mantener la competencia y en una decisión del Consejo de Ministros de la CE de 21 diciembre 1989, por la que aquélla es responsable del control de las grandes fusiones cuyo volumen de negocios sobrepase los 5.000 millones de Ecus y donde al menos una sea de 250 millones, pero la decisión depende del criterio de la Comisión, Anthony, Courades y Wulf, West European Arms Production..., SIPRI, pp. 50-51.
41. Ian Gambles, "Prospects for West European Security Cooperation", Adelphi Paper 244 (otoño 1989):43.
42. Latham y Slack han analizado el desplazamiento desde la colaboración "patrocinada por gobiernos" a la acordada "empresa a empresa" en el ámbito europeo, "The European Armaments Market...", pp. 23-27.
43. Tratado del Atlántico Norte, "Las partes...Tratarán de eliminar conflictos en sus políticas económicas internacionales y estimularán la colaboración económica entre cualquiera o todas las partes", Tratados ellos". Washington, 4 abril 1949, La Alianza Atlántica..., NATIS, p. 392.
44. La colaboración tenía varias modalidades: acceso a equipos e instrucción (Security Assistance Program); compra de equipos (Foreign Military Sales; acceso a datos (Data Exchange Agreements); coproducción (F-16); codesarrollo (Program Packages, Family of Weapons); ayuda a la I+D (Nunn-Roth-Warner amendment); y acuerdos de estandarización, pruebas y compensaciones. Informe de la Oficina de Valoración de Tecnología del Congreso de los EEUU, Arming Our Allies: Cooperation and Competition in Defense Technology, (Washington D.C.: USGPO/OTA, mayo 1990):96-100.
45. En un informe del subcomité sobre Relaciones Comerciales Transatlánticas de la AAN se reconocía que "la evolución de las relaciones de comercio transatlánticas, y la creciente frecuencia de tensiones en esta relación, debería ser vista en una perspectiva más amplia, y, particularmente con el telón de fondo de la erosión de los dos pilares del orden económico occidental de posguerra: el sistema de cambios fijos de Bretton Woods y las reglas y principios del sistema GATT multilateral de comercio", "Transatlantic Trade Relations", (jun 1990):3.
46. De ese año datan las iniciativas legislativas norteamericanas para proteger su base industrial en el ámbito de las comunicaciones (Telecommunications Trade Act); comercio (Trade Act); y competencia (Omnibus Trade and Competitiveness Act), cuya sección 301 se ha empleado para ejercer represalias contra decisiones o prácticas de la CE que los EEUU han considerado perjudiciales.
47. Esta opción se consideraba desde la perspectiva de EEUU como "un esfuerzo de proteger la industria de defensa europea de la competencia norteamericana" CSIS, "NATO: Meeting the coming challenge" (nov 1988):67.
48. William H. Taft, embajador de los EEUU ante la OTAN, ha señalado cómo su secretario de Defensa, Dick Cheney, sugirió en la reunión del CPD de mayo de 1990 crear "la base industrial de la alianza como un todo", y cómo, en su opinión, dado que el GATT no cubría el comercio de defensa "una versión OTAN del GATT podría abrir el mercado de la defensa dentro de la alianza atlántica", "Standing Together: Defense Security and Industrial Cooperation in the New NATO", NATO Sixteen Nations (oct 1990):18.
49. Los ministros de Defensa del CAN aprobaron en su reunión de Bruselas (03/12/85) el documento MC 299 del Cté. Militar para "dotar a las naciones con una guía amplia y a largo plazo sobre las necesidades militares de la estrategia de la OTAN", NATO Final Communiqués 1981-1985, (Bruselas: NATIS, 1986):154.
50. Los ministros de Exteriores aprobaron en su reunión del CAN en Bruselas (12-13/12/85) una nueva estrategia de Mejora en la Cooperación en Armamento y solicitaron a sus directores de armamento del CNAD para coordinar los programas nacionales y multilaterales y corregir las deficiencias convencionales de la OTAN, NATO Final Communiqués 1981-1985..., NATIS, p. 162.
51. Michael Bell ha señalado "lo que no es la CDI" en "Conventional Defence Improvement", NATO Sixteen Nations, (abr-may 1988):36.
52. Proyecto sobre estrategia de recursos del CSIS, "NATO: Meeting the Coming Challenge" (nov 1988):50-56. Anthony E. Cordesman proporciona un exhaustivo listado de los programas de tecnología convencional de la OTAN en "Technology and the Search for Conventional Options", RUSI Journal (primavera 1989):53-56
53. Para una evaluación de los programas convencionales y nucleares de modernización de la OTAN para los años noventa, ver Anthony Cordesman, "Technology and the Search for Conventional Options", RUSI Journal (primavera 1989):53-57.

54. El secretario de Defensa de los EEUU, Caspar Weinberger ha señalado cómo las tecnologías emergentes hacían converger los intereses de los partidarios de no recurrir al primer uso de las armas nucleares como a los partidarios de recurrir a las armas convencionales, al declarar ante el Congreso que aquellas aumentaban "la capacidad y la eficacia de las fuerzas convencionales hasta tal punto que serán capaces de reducir significativamente el uso de armas nucleares no estratégicas" o "recuperar la ventaja tecnológica que tenemos sobre nuestro adversario potencial", Annual Report to the Congress, FY 1985, (Washington D.C.: USGPO, 1984).
55. El general en jefe de la OTAN, John R. Galvin, utilizó este término para referirse a los programas de cooperación entre naciones que "proporcionan más beneficios a la defensa colectiva que coste a las naciones individuales", The NATO Alliance: A Framework..., p. 89.
56. Los objetivos de fuerza 1987-1992 fueron aprobados por los ministros de Defensa en la reunión del CPD en Bruselas (22/05/86), NATO Final Communiqués 1986-1990 (Bruselas: OTAN, 1991):65-66.
57. Los programas de infraestructura estaban abiertos a las empresas de todos los países y comprendían obras públicas, oleoductos, redes de comunicaciones, sistemas e instalaciones mando y control; defensa aérea, La Alianza Atlántica..., NATIS, pp. 255-61.
58. El Eurogrupo decidió transferir todas sus actividades a la UEO tras su reunión de 25 mayo 1992.
59. Las actividades asesoras de este grupo de industriales de todos los países de la OTAN (Francia incluida) se describen por el Grupo de Industrias Francesas Aeronáuticas y Espaciales, Les instances européennes civiles et militaires, (París: GIPAS, 1991):78-79. La organización, proyectos y procedimientos del CNAD se encuentran La Alianza Atlántica..., NATIS, pp. 280-9.
60. Para una perspectiva general del sistema CAPS, ver el estudio del CSIS "NATO: Meeting the Coming...", p. 60. La aprobación a título de prueba y por dos años del sistema CAPS figura en el comunicado de la reunión del CPD de Bruselas (01-02/12/87), NATO Final Communiqués 1986-1990..., NATIS, p. 85. Su desarrollo correspondió al memorando C-M(88)3 de enero de 1988.
61. David Greenwood ha señalado cómo hasta 1989 no existió un proceso o foro de coordinación de estructuras de fuerzas, y como en el caso de la coordinación de equipos, el "denominado proceso de planificación de armamentos" era en realidad "un aparato de intercambio de información y control de gestión", "Defence Economics", en Drifting Apart?..., Coker ed., p. 11.
62. Para una relación de programas concretos, ver el informe del Dpto. de Defensa de los EEUU, Report on Allied Contribution..., p. 3-7, o el informe del Cté. Aeroespacial y de Tecnología de la Asamblea de la UEO sobre el GEIP y la UEO, Doc. 1228, Proceedings I (jun 1990):199.
63. Terrel G. Covington, Keith W. Brendley y Mary E. Chenoweth han descrito estos programas en "A Review of European Arms Collaboration and Prospects for its Expansion under the GEIP", RAND N-2638-ACQ, (jul 1987):21-27.
64. Los acuerdos de I+D corresponden al "Annual Report to the Congress, Fiscal Year 1989", y se por Michael L. Moodie y Brenton C. Fischmann, "Alliance Armaments Cooperation", The Defense Industrial Base and the West (New York: Routledge, 1989):30.
65. Covington, Brendley y Chenoweth, "A Review of European Arms Collaboration...", p. 9-12.
66. Thomas S. Boulelas, "An industry without frontiers...", p. 78
67. William H. Taft IV, embajador de los EEUU ante el CAN, señalaba que los pequeños mercados de defensa "de las naciones individuales -incluso del grupo de naciones, como el GEIP -no serán lo suficientemente grande para mantener las bases industriales del conjunto de la defensa a un precio razonable. Las presiones económicas presionarán hacia la cooperación industrial de la defensa", "Standing Together: Defense Security and Industrial cooperation in the New NATO", NATO Sixteen Nations (oct 1990):16.
68. El Grupo de Trabajo del CNAD, en su informe inicial sobre la posibilidad de mejorar las condiciones del comercio de defensa entre los aliados, señaló que la competencia libre y directa podría crear "nuevos e indeseables monopolios por toda la alianza", "ser inaceptable para algunos gobiernos en sectores de defensa críticos", y crear costes "excesivamente altos en términos políticos, económicos y sociales "sin medidas transitorias. Doc AC/259-D/1437, 12 marzo 1991, Allied Burdensharing Report, CRS, 25 oct 91, pp. 73-75.

69. Apartado noveno, *ibidem*, p. 74.

70. David Greenwood ha analizado la carencia de un sistema de planificación colectiva integrado en la OTAN, "Defense Economics", en Drifting Apart..., Coker ed., p. 10-12. También Martyn Bittleston ha señalado las carencias en la planificación aliada, "Cooperation or Competition? Defence Procurement Options for the 1990s", Adelphi Paper 250 (primavera 1990):10-24.

71. Informe del subcomité de Defensa y Cooperación de la AAN (DSC/DC(90)4, "Defence Co-operation and the Changing Political Landscape", (nov 1990):4.

72. Comunicado de la reunión de ministros de defensa del GEIP de Gleneagles (21/02/90), Informe DSC/DC(90)4, *ibidem*, p. 31.

73. Los ministros de Defensa acordaron en su reunión del CPD de Bruselas (12-13/12/91) apoyar "los esfuerzos continuados para promover la cooperación en armamento, fundamentalmente a través del respaldo del primer plan convencional de armamento en la historia de la OTAN, y tomaron nota del trabajo en marcha dirigido a mejorar las condiciones de comercio de defensa entre los aliados", NATO Communiqués 1991, Bruselas, NATIP, 1992:56.

74. Dominique Delhalsur ha descrito los antecedentes de esta iniciativa, sus escasos resultados y su vinculación con el marco atlántico, con quien compartía ciudad-sede: París, representantes y actores, "Les activités du Conseil de l'UEO en matière de coopération dans le domaine des armements", Dossier GRIP 160 (ago 1991):6-7.

75. Sobre los antecedentes de la reactivación industrial de la UEO, ver el informe del Cté. sobre Cuestiones Científicas, Tecnológicas y Aeroespaciales, Doc 1119, 5 noviembre 1987, Proceedings III (dic 1987):229-234.

76. Este papel de apoyo al GEIP, CNAD y Finabel se encuentra definido en los arts. III,3.d y 3.e de la Declaración de Roma de 1984, The reactivation of WEU: Statements and Communiqués 1984-1987, ndras: Sec. Gral de la UEO, 1988):89.

77. Comunicado del Consejo de la UEO de Bonn, 23 abril 1985, The Reactivation of WEU..., Secretaría General UEO, pp. 17-21.

78. Una descripción de la desactivación de la Agencia III, a pesar de las declaraciones formales, se encuentra en un informe del Cté. de Cuestiones Científicas y Aeroespaciales de la Asamblea de la UEO, Doc. 1119, Proceedings III (dic 1987):230.

79. Declaración del Consejo de la UEO de la Haya de 27 octubre 1987, "Platform on European Security Interests, The Reactivation of WEU..., Secretaría UEO, p. 43.

80. Así en su resolución 454 de 2 diciembre 1987, sugería al Consejo que dejase "de hacer declaraciones solemnes sobre la determinación de los países miembros de la UEO de crear una comunidad tecnológica, dado que su actividad se dirige en la dirección opuesta", Proceedings IV (dic 1987):28.

81. En la resolución 455 de 7 junio 1988, se urgía a los gobiernos a que proporcionaran "impulso político a las instituciones relacionadas con la cooperación de armamento tomando la acción decisiva de acelerar la formulación de una política común en el GEIP para la investigación militar y el desarrollo del armamento de mejor relación coste-eficacia en Europa Occidental" y la creación de una agencia avanzada de investigación de defensa relacionada con las capacidades convencionales", apartados primero y segundo, respectivamente. Proceedings II (jun 1988):21. Y en la res. 483 de 7 junio 1990, se solicitaba que el GEIP dejara de operar "en un vacío político" informara de sus actividades a la Asamblea, a la UEO y ala Comisión para lograr su apoyo, Proceedings II (jun 1990):32.

82. Declaración adjunta de los países miembros de la UEO, Tratado de la Unión Europea, (Madrid: Presidencia del Gobierno, 1992):450.

83. Sobre los antecedentes del GEIP, ver Robert Zwaerts y Kelly Campbell, "The Search for Integrated European Programme Management", en A single European Arms Industry?..., Drown y Kelly eds., pp. 79-86; Terrel G. Covington, Brendley y Chenoweth, "A Review of European Arms Collaboration...", pp. 3-5.

84. Sobre el relanzamiento ministerial del GEIP, ver Dominique Delhautre, "La coopération européenne dans le domaine des équipements militaires: la relance du GEIP", GEIP Dossier 159 (jul 1991):10-14. Sin embargo, Trevor Taylor ha señalado cómo tras las expectativas creadas por el relanzamiento del GEIP en 1985 con el informe Vredeling, la incorporación de los ministros no proporcionó el "momento" político que se esperaba, "The Institutional Context", en European "Defence Co-operation", Michael Clarke y Rod Hague eds., (Londres: Manchester University Press, 1989):53.
85. Sobre los principios y logros del Documento de Decisión, ver GEIP 159, pp. 15-18.
86. Grupo de Estudio Independiente del GEIP, "Towards a Stronger Europe", dos volúmenes, (Bruselas: GEIP, diciembre 1986).
87. El informe Vredeling consideraba que "En la actualidad, la principal amenaza para la industria europea del armamento, particularmente en las tecnologías más exigentes, es la de los Estados Unidos", tras identificar retraso europeo en composites, aerodinámica y electrónica, *ibidem*, pp. 17 y 30-32.
88. *Ibidem*, vol I, pp. 36-41.
89. *Ibidem*, vol II, p. 6.
90. *Ibidem*, vol I, p. 14.
91. Informe Vredeling, op cit, vol II, 4-5.
92. El Plan de Acción adoptado por los ministros de defensa del GEIP en su reunión de Luxemburgo, 9 noviembre 1988, aparece en su Doc. NAD/D-22, (Bruselas: GEIP, 23 sep 1988).
93. Comunicado de la reunión de ministros de Defensa del GEIP en Gleneagles (21/02/90), Informe DSC/DC(90)4 de la AAN, "Defense Co-operation and the Changing...", p. 29.
94. Documento anexo al comunicado de la reunión de ministros de Defensa del GEIP, Copenhague, 16 noviembre 1990.
95. Se excluían los equipos nucleares, los sujetos a directivas comunitarias, los agentes radioactivos y antitóxicos, los buques de guerra, los equipos criptográficos y los que determinarían los gobiernos por "emergencias, seguridad nacional u otros imperativos", *ibidem*, apartado séptimo.
96. Comunicado de los ministros de defensa en la reunión del GEIP (03/07/91) en Bruselas.
97. En 1990, la Comisión I controlaba 14 subgrupos de trabajo sobre un sistema y municiones de 155 MM, boyas acústicas y sonar, futuro avio transporte (FLA) y patrulla marítima, carros lanzapuentes, misiles anticarro (TRIGAT), antiáereo (MISTRAL, STINGER bajo licencia EEUU), dragaminas, sistemas de aterrizaje y NBQ. Algunos de ellos eran continuación del Documento de Decisión de 1984, como el TRIGAT o el FLA, pero otros se han abandonado como los misiles MSAM y ASRAAM. Dominique Delhautre, "La coopération européenne...", GEIP 159, pp. 15-16.
98. Los datos proceden de la relación ministerial sobre el EUCLID, junio 1989, Doc. 1221, Proceedings I (jun 1990):62; y Dominique Delhautre, *ibidem*, pp. 29-32.
99. Franco Agnelli ha señalado que en 1990 todos los países miembros del GEIP habían anunciado 248 subastas en los boletines L'Italia nella Politica Internazionale 1990-1991 (Roma: IAI, 1992):248.
100. Thomas S. Souleles ha señalado como el GEIP creó "un amplio ambiente permisivo para la cooperación internacional voluntaria", "An industry without frontiers...", p. 80.
101. Thomas S. Souleles ha señalado que así como no hay base empírica para demostrar que los proyectos de colaboración sean más caros que los exclusivamente nacionales, tampoco son ciertas las acusaciones de burocratización (en el caso del Tornado, el número de administrativos no pasó de 300, con 30 o 50 más en cada país), inflación exagerada (10-15% para el mismo programa), o la reducción de capacidades operacionales (la tendencia multifuncional se impone incluso en proyectos nacionales como el Rafale francés o el AT7

americano), "An industry without frontiers...", pp. 74-76.

102. Para la contradicción entre este principio con los de competencia de la CE y del GEIP, ver Wally Straus, "The Grand Market and Arms Cooperation", en European Security and Defense Economics after 1992, (Bruselas: DSC, 1990):100.

103. Dominique Delhauteur ha descrito cómo sólo la oposición belga impidió, en abril de 1991, que la CNAD de la OTAN aprobara un informe del grupo de comercio de defensa citado (NATO Defense Trade Task Force) que proponía mercado, código y agencia atlánticas, con lo que la reactivación del GEIP acabaría en otro episodio "de la retórica europea en materia de defensa y seguridad", "La coopération européenne..." p. 36.

104. Los dos primeros contratos de producción (implementing arrangements) se firmaron el 3 de julio de 1991, según Dominique Delhauteur, *ibidem*, p. 30.

105. Entre quienes han señalado el estancamiento del GEIP, ver Andrew Latham y Michael Slack, "The European Armaments Market...", p. 14.

106. Posteriormente, en 1992, los ministros de Defensa del GEIP en su reunión de Oslo (06/03/92) decidieron finalmente proceder a la incorporación del GEIP en la UEO.

107. Tratado Constitutivo de la CEE, 25 marzo 1957, Código de la Comunidad Europea, vol I, Diego López Garrido ed., (Madrid: Eurojuris, 1992):103.

108. La lista completa (acordada en la orden 255/58 de 12 abril 1958) aparece en el informe Vredeling e incluye 15 tipos de equipos militares y militares en la que se incluyen, entre otros, artillería, vehículos, municiones, sistemas de tiro, buques, aviones, equipos ópticos y electrónicos, agentes químicos y armas nucleares. "Towards a Stronger Europe...", pp. 152-3. Jürgen Nitzold y Hendrik Roodbeen han señalado su semejanza con la lista de municiones del COCOM vigente en ese año, "The European Community and COCOM", en East-West Trade and Technology Transfer in the 1990s (Boulder, Colorado: Westview Press Inc, 1991):125.

109. Jacques Steenberger ha señalado cómo la Comisión quedó privada por el art. 223 de la posibilidad de "buscar indirectamente una política industrial de armas dificultando a los estados miembros la importación de armas mediante medidas adoptadas dentro del marco de gestión de aranceles aduaneros comunes o de la política comercial común", "Legal Instruments and External Policies of the E.C.", en Towards a European Foreign Policy, J.K. De Vree, P. Coffey y R.H. Lauwars eds., (Lancaster, Reino Unido: MTP Press Ltd. 1987):118-119

110. William Wallace ha señalado cómo el programa Tornado incrementó la cooperación operacional entre las fuerzas aéreas alemanas, británicas e italianas, estableciéndose un centro de instrucción común en Cottesmore, Reino Unido, mientras que la participación holandesa en programas americanos determinó su desplazamiento hacia la órbita industrial norteamericana desde la británica, "European Security: Bilateral Steps to Multilateral Co-operation", en Franco-British Defense Co-operation, Yves Boyer, Pierre Lellouche y John Roper eds., (Londres: Routledge/KiFA, 1989):175.

111. Karl-Heinz Narjes, vicepresidente de la Comisión Europea, en una comunicación a los miembros de la subcomisión de seguridad del Parlamento Europeo resaltó la existencia de instrumentos legales que facultaban la participación de la Comisión, aunque señalaba que "la existencia de un instrumento y la voluntad de utilizarlo son dos cosas diferentes" PE 121.296, 14 marzo 1988, pág. 10.

112. Ian Anthony y Herbert Wulf han descrito la oposición de Francia, Italia y Grecia a la directiva 77/62 de la Comisión, "The Economics of the West European Arms Industry...", Broska y Lock eds., p. 39.

113. Art. 130.F.1 de los Tratados de Roma: "La Comunidad tiene como objetivo fortalecer las bases científicas y tecnológicas de su industria y favorecer el desarrollo de su competitividad internacional"

114. Jonathan Story ha descrito la participación de la Comisión en los programas estratégico europeo para la investigación en tecnología de la información (ESPRIT), investigación y desarrollo de comunicaciones avanzadas (RACE), investigación básica en tecnología industrial para Europa (BRITE), nuevos materiales (EURAM), coordinación de la investigación europea (EUREKA), "La Communauté Européenne et la défense del l'Europe", Studia Diplomatica 41/3 (1988):276-8. Una descripción de estos programas se encuentra en el informe del Comité Tecnológico y Aeroespacial de la Asamblea de la UEO, Doc 1118, Proceedings II (dic 1987):213-6, y Peter Bates, "Defence Technology in Western Europe", A Single European Arms Industry?... Drown y Kelly eds., pp. 110-1.

115. Acta Unica Europea, Luxemburgo, 17 febrero 1986, Código de la Comunidad Europea, vol I, op. cit, vol I, 172-173.

116. Aprobado por el Consejo Europeo de 25 julio 1985, Res. 2137/85, en base al art. 235 del Tratado de Roma.

117. Anthony, Courades y Wulf han diferenciado en base a estos datos entre el impacto "macroeconómico" sobre la base industrial y el "microeconómico" sobre alguna industria concreta, pero en su conjunto las limitaciones creadas por el Tratado FACE "insignificante", "West European Arms Production..." p. 36. Ian Anthony ha evaluado que el impacto de las reducciones de mercado supondrá la pérdida de entre "485.000 y 650.000 empleos en el período 1989-95 hasta menos de un millón de personas en 1995", "Arms Production", SIPRI Yearbook 1992, p. 368.

118. Ian Anthony ha descrito la el "valor más simbólico que real" del programa Perifra de ayuda a regiones industriales afectadas, entre otras razones, por la reconversión del sector, SIPRI Yearbook 1992, ibidem, p. 369.

119. La posición contraria al mantenimiento del citado art. 223 se analiza por Rainer W. Rupp, "Progress Towards a More United Europe", Jane's NATO Handbook 1992, p. 175.; y por Anthony y Wulf, "The Economics of the West European Arms Industry...", Brzoska y Lock eds., p. 40.

120. Carlo Jean ha señalado cómo la "la interpretación predominante parece centrarse en las condiciones económicas generales que concurren para determinar la seguridad, más que en proyectos militares específicos", "Political and Economic Aspects of European Security", The International Spectator 23 (ene-mar 1988):4.

121. Apartados primero, segundo, tercero y quinto, respectivamente, de la resolución A2-398/88 de 14 marzo 1989, sobre exportación europea de armamento, DOCE 96 (17/04/89):3.

122. Las diferentes posturas se reflejan en Europe Información Internacional 2629 (16/03/91):6.

123. Margaret Blunden, "Collaboration and Competition in European Weapons Procurement", Defense Analysis (invierno 1989):291.

124. El informe del Subcomité sobre Relaciones Comerciales Transatlánticas de la AAN sobre señaló como "Actualmente, más y más políticos y empresarios europeos, deseando aprovechar las crecientes oportunidades ofrecidas por las reformas en el Este, han estado presionando para un relajamiento de los controles del COCOM", EC/TTR(89)2, (oct 1989):25.

125. Esta demanda tuvo reflejo en las peticiones del Parlamento Europeo y de la Asamblea de la UEO solicitando la revisión de los controles del Cocom en relación con el Este. Apartados 14 de la resolución A 2-398/88 del PE, DOCE 93, (17/04/89):37; y primero a sexto de la resolución 477 de la AURO, 6 diciembre 1989 Proceedings IV (dic 1989):42, respectivamente.

126. Denis Kloske, vicesecretario para exportación del departamento de Comercio de los EEUU, señaló el cambio radical porque el Cocom no había "desregularizado nunca nada en los últimos diez años", "East-West Trade and Technology Transfer", en European Security and Defense Economics..., DSC, p. 147.

127. Jürgen Nötzold y Hendrik Roodbeen han analizado las diferentes perspectivas de los tres órganos en función de sus enfoques de las relaciones con EEUU, el mercado interno y la liberalización de controles, East-West Trade and Technology Transfer in the 1990s (Boulder, Colorado: Westview Press Inc, 1991):128.

128. Jürgen Nötzold y Hendrik Roodbeen han recogido las respuestas del vicepresidente de la Comisión Europea, Karl Heinz Narjes, a las preguntas orales del Parlamento Europeo en el sentido de reconocer la primacía nacional en el COCOM y la competencia de la Comisión en parte los artículos comunes al COCOM y al art. 223 del Tratado de Roma, ibidem, p. 127.

129. Jürgen Nötzold y Hendrik Roodbeen han argumentado que "los once miembros del COCOM, que también participan en la CE, no han deseado dar a la Comisión Europea y a la CPE un papel en el COCOM, tanto en relación con el comercio Este-Oeste como en los controles internos del COCOM", "The European Community and COCOM", East-West Trade and Technology Transfer..., p. 120.

130. Harald Müller ha destacado la influencia del Grupo de Trabajo de No-Proliferación de la CPE en la decisión española de suscribir el Tratado de No Proliferación A Survey of European Nuclear Policy, (Londres: MacMillan/CEPS, 1989):1.

131. Los datos se han extraído del SIPRI 1988 Yearbook, pp. 554-68; y del Informe del Cté. Tecnológico y Aeroespacial de la Asamblea de la OEO sobre política de exportación de armamento, Doc 1305, Proceedings II (jun 1992):61-66.
132. En la reunión de Londres del G-7, (16/07/91), como en la de Houston del año anterior participó el presidente de la Comisión, Doc 1305. Proceedings II (jun 1992):24-26.
133. Declaración conjunta CE-EEUU sobre el registro de armas convencionales, La Haya, 9 noviembre 1991, Cooperación Política Europea (jul-dic 1991):361. El acuerdo se adoptó por la Asamblea General de las MMUU el 9 diciembre 1991 y el primer calendario estaría disponible en abril de 1993. Ian Anthony, "Trade in Major Conventional Weapons", SIPRI Yearbook 1992, p. 300.
134. La Comunidad Europea es un miembro independiente del Grupo de Australia en 1985 formado además por el resto de países de la OCDE salvo Islandia y Turquía, más Argentina y Hungría para autorestringir la exportación de sustancias químicas de doble uso.
135. El MTCR es otro acuerdo informal de 1987 donde los europeos y el resto de los países de la OCDE, salvo Islandia y Turquía, para restringir la transferencia de tecnología y equipos de lanzamiento capaces de alcanzar distancias superiores a 300 km o portar más de 500 kg.
136. El primero, denominado también el Club de Londres, se creó en 1975 y comprende a todos los países de la OCDE, salvo Islandia y Turquía, para controlar las transferencias de materiales y tecnologías nucleares destinados a enriquecer material fisible. El segundo, denominado también el Comité de Exportadores Nucleares controla el material fisible.
137. Declaración del Consejo Europeo sobre no proliferación y exportaciones de armamento de Luxemburgo, 26 junio 1991, Pol. CE, 6/1991, apdo. I.47, p. 20.
138. Apartados tercero a quinto de la resolución de 18 abril 1991, DOCE 129 (20/05/91):140
139. Non paper, Draft Treaty presentado en Luxemburgo, 15 abril 1991, anexo 1, Fundación Encuentros 114, Instituto de Estudios Europeos, (mayo 1991):84.
140. Finalmente, el Consejo Europeo de Lisboa (26-27/06/92) incluyó estas dos áreas entre las susceptibles de acciones comunes, Pol. CE 6/1992, p. 22.

V.- CAPITULO QUINTO
EL CONTEXTO POLITICO DE LA
SEGURIDAD EUROPEA

1. INTRODUCCION

El contexto político del sistema occidental de seguridad de posguerra se caracterizaba por la militarización de sus relaciones con el Este, por la competencia con el Este en la periferia (contención) y por las relaciones de dominación y subordinación dentro de la Alianza Atlántica ¹.

Durante el período considerado, las relaciones Este-Oeste variaron sustancialmente. Primero, las relaciones de disuasión y distensión definidas en la doctrina Harmel dieron paso a una cooperación militar entre los dos bloques rivales. Después, las variaciones de las relaciones de fuerzas dentro de las alianzas militares determinaron bien su disolución -caso del PV- o bien una revisión de sus planteamientos -caso de la OTAN-. Y finalmente, la periferia dejó de ser el escenario de la contención y dio paso a actuaciones conjuntas para el mantenimiento de la paz en el marco de la Naciones Unidas.

En relación con el subsistema occidental, y una vez analizados los aspectos militares de la distensión en los capítulos anteriores, en el presente capítulo se analizarán las relaciones de cooperación militar de los países de la Europa occidental con los de Europa del Este y con sus aliados

norteamericanos. En el primer caso, se evaluará el proceso de cooperación en el área de seguridad través de la CSCE, primero, y de la OTAN, después. Respecto a las relaciones trasatlánticas, se analizarán las divergencias entre los aliados respecto al proceso de distensión y al nuevo modelo de seguridad necesario en Europa tras los cambios ocurridos. En el segundo caso, también se estudiará el debate político en torno al pilar europeo de la alianza, su definición y las tensiones generadas por el desarrollo de la identidad europea de seguridad y defensa, así como las actuaciones militares occidentales fuera de la zona del Atlántico Norte en base a las últimas experiencias prácticas del Golfo y Yugoslavia.

2. DE LA DISTENSION A LA COOPERACION ENTRE LOS BLOQUES

A mediados de la década de los ochenta, el conflicto ideológico entre el Este y el Oeste se había estancado tras la agudización provocada en 1979 por la invasión soviética de Afganistán ². La OTAN y el PV tenían el papel de estabilizar y controlar el citado conflicto mediante la disuasión militar de sus capacidades militares y la distensión derivada de los procesos de desarme y seguridad correspondientes. Pero a pesar de mantenerse las capacidades militares objetivas, la

transformación de las relaciones políticas entre los dos bloques permitió incrementar la distensión político-militar entre sus organizaciones defensivas, primero, a través de la multiplicación de los acuerdos obtenidos en el foro multilateral de la CSCE; después, a través de su dialogo bilateral entre los dos bloques en las negociaciones de desarme; y, por último, mediante la cooperación directa entre la OTAN y los antiguos miembros del PV.

El cambio llegó dentro de un proceso de distensión bilateral reactivado tras el cambio de dirigentes en el Kremlin ³. Las nuevas autoridades políticas comprendieron que el conflicto no sólo no era inevitable, sino que además no garantizaba una resolución favorable a los intereses soviéticos ⁴; y después de valorar la incidencia del esfuerzo militar en la estructura económica y social soviética se tornaron más realistas y dieron los primeros pasos para escapar del estancamiento político y militar a que habían llegado las relaciones entre ambos sistemas, revisando los criterios anteriores de sus relaciones con la comunidad internacional (new thinking) ⁵. Las expectativas de resolución de los problemas políticos fundamentales entre ambos sistemas, -como había previsto el informe Harmel- permitieron iniciar una cooperación entre las organizaciones militares encargadas de garantizar su seguridad.

A partir de mediados de los años ochenta, el bloque socialista, alentado por los movimientos de renovación de su miembro dominante, la Unión Soviética, se hizo con la iniciativa

en el campo de la distensión y promovió una sucesión importante de propuestas de desarme a cargo del gobierno soviético, de los demás gobiernos y del propio PV ⁶.

Los aliados reaccionaron inicialmente con muchas reservas a las iniciativas de distensión, porque, a pesar de las propuestas se mantenían las capacidades militares objetivas que se traducían en los negativos balances de fuerzas analizados en el capítulo primero ⁷. Por eso, durante los primeros años, y como se ha visto en los capítulos anteriores, la actitud de los aliados fue reactiva y calculadora.

Los europeos fueron más proclives a considerar irreversibles los cambios debido a su particular interés en promover la desmilitarización del conflicto Este-Oeste ⁸, a pesar de que hasta 1988 no se normalizaron los contactos políticos de Europa occidental con la Unión Soviética ⁹. Estos, estuvieron siempre marcados por la confrontación entre los dos bloques, aunque desde 1973 se desarrollaron dos procesos de distensión en los foros de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) y en las negociaciones sobre Reducciones Mutuas y Equilibradas de Fuerzas (MBFR). A partir de junio de 1988 se reabrieron las conversaciones entre la CE y los países del Este, y bajo la Presidencia española tuvo lugar el primer encuentro institucional entre la CE y la Unión Soviética; acelerándose a partir de ese momento todos los procesos de distensión vigentes y surgiendo otros nuevos.

Uno de los elementos tradicionales de discrepancia entre los europeos y sus aliados norteamericanos fue "la creciente divergencia entre los Estados Unidos y la Europa occidental sobre la visión básica de la política de seguridad, particularmente en lo que concierne a las relaciones Este-Oeste" ¹⁰. La razón profunda de esta divergencia estaba en el mayor riesgo para el territorio europeo de un enfrentamiento entre ambos bloques. La proximidad al escenario de conflicto y los lazos culturales e históricos hicieron que los europeos occidentales tuvieran un enfoque de las relaciones Este-Oeste más favorable a la distensión y menos a la confrontación. Y aunque no se puede hablar de una única perspectiva europea de distensión política con el Este, sino de varias ¹¹, la diversidad de posturas contribuyó a separar las posiciones entre los aliados ¹² y entre éstos y sus opiniones públicas respectivas, menos concienciados por la dicotomía entre capacidades e intenciones que percibían sus dirigentes ¹³.

A pesar de la controversia, y de las preocupaciones por el balance de fuerzas, todos los aliados utilizaron al principio las negociaciones de desarme como un instrumento para "la mejora radical en las relaciones Este-Oeste" ¹⁴. Las negociaciones tenían dos objetivos para los aliados. De un lado "incrementar la estabilidad de sus relaciones con los miembros del Pacto de Varsovia ¹⁵; mediante las reducciones de efectivos hacia niveles inferiores de fuerzas. De otro lado, los aliados utilizaron los

foros de negociación militar para obtener progresos efectivos en otras áreas de relación con los países del Este como los derechos humanos o las libertades fundamentales ¹⁶. Con estos fines básicos, los aliados plantearon las negociaciones desde una posición de fuerza para conseguir esos objetivos ¹⁷.

La constatación occidental de los avances de las relaciones Este-Oeste por diversas vías paralelas autoalimentó el progreso en todas ellas. Así, la aceptación soviética -por primera vez- la propuesta aliada del mecanismo de inspección "in situ" desbloqueó políticamente las negociaciones en la cesta de seguridad de la CSCE y se pudo llegar al acuerdo sobre medidas de fomento de confianza y seguridad contenidas en el Documento de Estocolmo de 1986. Pero a su vez, este acuerdo permitió la introducción de dos nuevos procesos de negociaciones que culminarían en la Conferencia de Continuidad de Viena en 1989.

Estos serían, en primer lugar, las negociaciones bilaterales sobre Estabilidad Convencional (CST) entre las dos alianzas que culminaron con las convocatorias de una nueva Conferencia de Medidas de Confianza y Seguridad en el "marco" de la CSCE y de una negociación para la reducción de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa entre los miembros de ambos bloques, pero en el "proceso" de la CSCE. Y en segundo lugar, se convocaron las negociaciones sobre medidas de cooperación humanitaria y derechos humanos que acabaron ampliando el acervo de la CSCE con las numerosas ampliaciones reconocidas en el

Documento de Clausura ¹⁸, y con la convocatoria de una Conferencia sobre la Dimensión Humana en el marco de la CSCE.

Precisamente a partir de ese año, los aliados se mostraron partidarios de "establecer un nuevo modelo de relaciones entre los países del Este y del Oeste", basados en la sustitución del antagonismo militar por la cooperación y en la garantía de los derechos humanos, aunque se reconocía la complementariedad entre la "seguridad militar y las políticas destinadas a reducir tensiones" ¹⁹. En la "cumbre" de Bruselas de ese año se reconoció la generalización de los cambios políticos y se propuso la colaboración, caso por caso, en el cambio interno de los miembros del PV, y el establecimiento de una serie de medidas de cooperación en el amplio espectro de la seguridad: los contactos entre las sociedades y sus representantes oficiales; la cooperación económica, comercial, científica y tecnológica; y la colaboración en materias de seguridad como el terrorismo, las drogas, el medioambiente o en conflictos regionales ²⁰.

Este nuevo enfoque de la OTAN representó un salto cualitativo en las relaciones Este-Oeste ya que apostaba claramente por iniciar la cooperación. Sin embargo, todavía prevaleció un clima de cautela a la espera de que se consolidaran los cambios. Por ello, el mismo documento señalaba que la cooperación se llevaría a cabo "a medida que las oportunidades lo permitieran" ²¹. Además, y como prueba añadida de la dimensión del cambio, la alianza sugería la coordinación con los

países del Este para hacer frente a riesgos de seguridad comunes:

"En el espíritu del artículo 2 del Tratado del Atlántico Norte, necesitaremos hacer frente progresivamente a problemas por todo el mundo que tengan incidencia en nuestra seguridad, particularmente la degradación medioambiental, la resolución de conflictos y las graves disparidades económicas" ²².

Precisamente por sus reservas sobre la irreversibilidad de los cambios que se estaban introduciendo en el Este, y como prueba de buena voluntad, los Jefes de Estado o de Gobierno pidieron en su "cumbre" de 1989 en Bruselas ciertos gestos al PV para vencer los recelos existentes y superar la división de Europa. Estos consistían en la aplicación material de los principios políticos acordados en la CSCE. En particular, los aliados solicitaban a los países del Este:

"Llevar a la práctica y al ordenamiento jurídico los derechos humanos y libertades acordados en las convenciones internacionales y en los documentos de la CSCE, favoreciendo así el progreso hacia el estado de derecho; derribar los muros que nos separan física y políticamente, facilitar el cruce de fronteras y demarcaciones que compartimos con los países del Este, incrementar el número de puntos de paso y permitir el libre intercambio de personas, información e ideas; asegurar que no se impida por la fuerza armada que la gente cruce las fronteras y en ejercicio del derecho a dejar cualquier país, incluido el suyo; respetar en la práctica y en el ordenamiento el derecho de todo pueblo en cada país a determinar libre y periódicamente, la naturaleza del gobierno que desean tener; ver por ello que sus pueblos pueden decidir a través de sus autoridades electas qué forma de relaciones desean mantener con otros países" ²³.

Los acontecimientos posteriores en las fronteras húngaras o interalemanas, la caída del muro de Berlín, las elecciones democráticas y el abandono del principio de "soberanía limitada" dentro del bloque socialista proporcionaron ese mismo año los

"gestos" que los aliados habían solicitado y relanzaron la distensión política entre ambos bloques.

El salto cualitativo determinado por estos gestos fue tan grande que hizo perder peso específico al valor instrumental de los foros de desarme para impulsar o mantener latente la distensión política. De esta forma, la rápida sucesión de transformaciones políticas generalizó la distensión con suficientes garantías de irreversibilidad, y los resultados técnicos de las negociaciones se vieron sobrepasados por los acontecimientos ²⁴.

En la Declaración de Londres sobre una Alianza Atlántica Renovada de junio de 1990, los aliados aceptaron la evidencia de los cambios e intensificaron las ofertas de colaboración. Así, y por primera vez, la OTAN propuso al PV formular una declaración conjunta en la que constara solemnemente que la OTAN y el PV no eran ya "adversarios"; y también se invitó al presidente de la URSS, Mijail Gorbachov, y a los demás representantes de los países del PV -aunque a título individual, y no como un bloque- a dirigirse al Consejo Atlántico y a establecer relaciones diplomáticas con la alianza ²⁵.

Esta declaración aliada de Londres constituyó un verdadero manifiesto político occidental contra la Guerra Fría, ya que además de las propuestas anteriores, se solicitó la aceleración de todas las negociaciones de desarme en curso, se propuso la revisión de todas las estrategias militares anteriores y los

principios doctrinales que habían guiado a la alianza durante cuarenta años, y, sobre todo, desaparecieron las alusiones a las preocupaciones por las capacidades militares del Este que habían figurado en las declaraciones aliadas durante las décadas anteriores ²⁶.

2.1 Los efectos de los cambios en las relaciones de seguridad Este-Oeste

Tras la desconfianza inicial ante los cambios, y a medida que éstos corroboraron con hechos su vocación de continuidad, la comunidad estratégica occidental comenzó a evaluar el impacto de los cambios en el ámbito de la defensa europea y estudió los escenarios posibles a que conduciría su evolución ²⁷. La incertidumbre sobre la naturaleza y los efectos de los cambios ²⁸, junto a la inercia y la falta de planeamiento impidió a Occidente controlar el cambio de modelo ²⁹.

La actitud reactiva frente a las iniciativas del Este comenzó a modificarse tras la citada "cumbre" de Bruselas de 1989, cuando los aliados, a pesar de las dudas vigentes en algunos de los gobiernos occidentales tuvieron que dar una respuesta a las presiones diplomáticas y sociales ante las iniciativas de seguridad del Este ³⁰; y alcanzó su punto de inflexión en la "cumbre" de Londres, donde los aliados recuperaron la iniciativa.

El sistema europeo de seguridad tuvo que hacer frente a la definición de un nuevo orden mediante el redimensionamiento de sus tres variables básicas ³¹. En primer lugar, los componentes europeo y norteamericano de su dimensión trasatlántica. En segundo lugar, el componente intergubernamental o comunitario de su dimensión europea occidental. Y por último, tuvo que hacer frente a la reestructuración de su dimensión paneuropea. Según se ponderara cada uno de estos elementos, los analistas obtenían un tipo u otro de escenario, pero a pesar de su variedad, se podrían clasificar cinco escenarios básicos.

Un primer escenario vendría dado por la fragmentación del sistema de seguridad anterior mediante la retirada de los Estados Unidos, la reconciliación germano-soviética, y el mantenimiento de una frágil estructura de seguridad en la CSCE. Otro escenario, de continuidad, consistiría en el mantenimiento básico del sistema anterior basado en la OTAN con la introducción de algunas modificaciones en cuanto a la redistribución de cargas militares y responsabilidades políticas entre los aliados. La tercera opción, de ruptura, conduciría a la integración de las capacidades políticas y militares de los europeos occidentales en su subsistema autónomo de seguridad dentro de la Unión Europea aunque coordinado con los demás subsistemas. Una cuarta posibilidad, de fusión, vendría por la integración de los sistemas anteriores en un metasistema que integrara a los antiguos aliados, rivales y neutrales en un nuevo marco de

seguridad euroatlántico articulado sobre la CSCE. Y por último, se podría dar un sistema de superposición de todos los anteriores en un proceso de transición confuso hasta que se dieran las circunstancias necesarias para definirse por alguno de los anteriores sistemas.

El primer escenario, el de fragmentación, venía potenciado por las tendencias a la renacionalización de las políticas de seguridad, pero moderado por el consenso sobre la "indivisibilidad" de la seguridad para todos los miembros occidentales. El segundo, de continuidad, estaba afectado por la trascendencia cualitativa de los cambios y apoyado por la conveniencia mutua de los aliados en mantener la estructura de cooperación trasatlántica. El tercero, de integración, estaba favorecido por el debate comunitario en torno al proyecto de unión política, pero dificultado por el enfrentamiento entre el pilar europeo de la Alianza Atlántica y de la Comunidad en torno a las identidades de política exterior, de seguridad y de defensa de la Unión Europea. El cuarto enfrentaba a los partidarios de mantener la relación euroatlántica con los partidarios de una alternativa paneuropea, ya que ésta habría representado para aquéllos que el PV iba a obtener el mismo objetivo estratégico de siempre: disolver la relación trasatlántica, pero por otros medios ³².

Los cambios se desarrollaron dentro del último supuesto, es decir, dentro de un proceso confuso de sustitución del modelo

antiguo pero sin que estuviera definido el modelo final. Las evoluciones e interacciones de las variables señaladas para alcanzar un nuevo modelo de seguridad conformaron el debate sobre lo que denomino "la arquitectura de seguridad europea" tras la Guerra Fría.

Estas propuestas abrieron tres opciones en relación con el futuro de las dos alianzas: mantenimiento de las dos alianzas con las modificaciones necesarias; desaparición de una de ellas; o desaparición de ambas ³³. Mediante la primera opción se mantendrían ambas alianzas, aunque a menor nivel, con el fin de estabilizar el proceso de transición (dos bloques). Sin embargo esta opción no fue viable al intensificarse las demandas de los países del Este solicitando la retirada de la presencia militar y política soviética de sus territorios.

La segunda opción implicaba la desaparición del PV y la ampliación de la OTAN hacia el Este (bloque y medio). Esta opción, aunque hubiera resuelto "ab initio" la integración de todo el territorio alemán en la OTAN y proporcionado garantías de seguridad frente a terceros a los nuevos regímenes de Europa central, era difícil de llevar a la práctica porque implicaba los riesgos de singularizar a los soviéticos de nuevo como el enemigo externo de una defensa colectiva y de potenciar una imagen expansionista de la OTAN ante la opción conservadora soviética.

La OTAN no fue partidaria de ampliar mediante una garantía formal su área de cobertura. Y ello, no sólo porque Europa

central y oriental quedara fuera de la zona de actuación del Tratado del Atlántico Norte, sino para evitar que Moscú pudiera percibir ésta ampliación como una expansión militar de la alianza tras los cambios ocurridos en Europa ³⁴, y que esta percepción pusiera en peligro las negociaciones de control de armamento en curso, y dificultara los difíciles procesos de transición política que vivía la Unión Soviética.

Por otro lado, cualquier tipo de presencia militar occidental en los países del Este hubiera contravenido el Tratado FACE, ya que éste sólo hubiera permitido en ellos la presencia de fuerzas de los bloques preexistentes: las del PV en el Este, y las de la OTAN en el Oeste; aparte del contrasentido que representaría utilizar este tratado para simultáneamente solicitar la retirada soviética del Este y justificar su sustitución por fuerzas de la OTAN.

La disolución final, en abril de 1991, del PV condujo también a que a algunos de sus antiguos miembros más estables como Polonia, Checoslovaquia o Hungría se dirigieran a la OTAN para recibir su protección externa y a que, mientras tanto, promovieran una cooperación regional de seguridad.

Desde el punto de vista organizativo, la OTAN carecía de un estatuto de miembro asociado u observador que ofrecer a los países que acudían a ella. La polémica sobre la extensión de la garantía comunitaria a los países del Este, se cerró mediante la declaración sobre Asociación con los Países de Europa Central y

Oriental del Consejo de Copenhague de 1991 ³⁵. En ella, no se dio una garantía de seguridad expresa sino un compromiso moral:

Nuestra propia seguridad está inseparablemente vinculada a la de todos los estados en Europa. La consolidación y preservación por todo el continente de las sociedades democráticas y su libertad de cualquier forma de coacción o intimidación son por lo tanto de preocupación material y directa para nosotros, como lo son para todos los otros estados de la CSCE bajo los compromisos del Acta Final de Helsinki y la Carta de París" ³⁶.

La declaración, no garantizó ningún mecanismo de protección automática y remitía la salvaguardia de la seguridad compartida a una "red de instituciones interrelacionadas" compuesta por la CSCE, la OTAN y nuevos acuerdos regionales. Por ello, el término acuñado de "asociación" no implicaba la ampliación al Este de las garantías colectivas que gozaban los aliados.

La descomposición del PV disolvió un elemento de estabilización interna -aunque fuera forzoso- dentro del bloque del Este, y se liberaron las tensiones latentes en la antigua zona de influencia soviética ³⁷. La predictibilidad de estos conflictos coadyuvó a que la OTAN declinara sustituir al PV en sus funciones de política interna para evitar verse comprometido por una cascada de solicitudes de seguridad por parte de los nuevos actores que emergían del vacío estratégico creado por la retirada soviética de sus antiguos satélites. Independientemente de buscar una relación con la OTAN, algunos países tantearon la vía de la agrupación regional para hacer frente a los nuevos problemas de seguridad. Además de establecer acuerdos bilaterales

y de solicitar su ingreso en la OTAN, Hungría, Polonia y Checoslovaquia intentaron coordinar sus políticas de seguridad a escala regional e iniciaron un proceso de coordinación ³⁸; mientras que otras agrupaciones regionales de carácter económico transfronterizo como la Pentagonal no tenían previsto incluir la seguridad entre sus cometidos, salvo algún tipo de vinculación con la OTAN y la UEO ³⁹.

En la tercera opción se consideraba la fusión de ambos marcos de seguridad colectivo, la OTAN y el PV, en uno sólo (bloque único). Esta opción integradora se manifestó bajo diversas propuestas de corte paneuropeo que pretendían integrar la responsabilidad política de la defensa de Europa bajo un órgano único que recibió diferentes denominaciones: Comisión de Seguridad Europea ⁴⁰; Gran Consejo Europeo ⁴¹; Sistema de Seguridad Europeo ⁴²; "casa común europea" ⁴³ o la "Organización de la Seguridad Europea" ⁴⁴.

A lo largo de su desarrollo, la CSCE suscitó los recelos de quienes veían tras ella el interés soviético en deshacer la relación trasatlántica y separar a los Estados Unidos de la seguridad de Europa. Esta posibilidad de desvaneció tras las declaraciones soviéticas partidarias de mantener el compromiso y la necesidad de la presencia de ambas superpotencias militares en la seguridad europea ⁴⁵. A pesar de la crisis del PV, las propuestas soviéticas fluctuaron entre mantener los bloques para estabilizar la transición (el Secretario General del PCUS, Mijail

Gorbachov, propuso en el "cumbre" de Malta de 1989, que "las dos alianzas abandonaran su carácter militar y se transformaran en alianzas políticos militares" ⁴⁶); o arrastrar en su disolución al bloque occidental creando "un sistema europeo de seguridad colectiva y disolviendo simultáneamente el Pacto de Varsovia y la OTAN" ⁴⁷.

En cualquier caso, esta opción se frustró al desaparecer el PV, y como alternativa se abrió la posibilidad de que el progresivo desarrollo de la CSCE absorbiera las funciones de seguridad de la OTAN. El debate en torno a la viabilidad de esta opción tuvo un efecto importante en la definición de la "arquitectura" europea de seguridad y merece ser tratada a continuación de forma aislada.

2.2 La opción paneuropea: la CSCE

La mayoría de las opciones señaladas, e independientemente de su denominación formal, se basaron en el desarrollo del proyecto paneuropeo de la CSCE, y tuvieron su período álgido en los primeros momentos de la transición, siendo apoyada especialmente por los países del Este y por Alemania ⁴⁸. Su oportunidad de convertirse en "la" organización de seguridad europea por excelencia llegó de la mano de la disminución de las amenazas militares, porque se cuestionó la necesidad de mantener organizaciones militares. La quiebra del PV y la pérdida de la

necesidad militar de la OTAN correspondieron a ese momento de auge de la opción de la CSCE, cuando se produjo su despegue institucional tras la Declaración de Londres de la OTAN y de la Carta de París de la CSCE.

La CSCE fue un foro multilateral que había funcionado mediante la coordinación interna de tres grupos: la OTAN, el PV y los Neutrales y No Alineados. Los aliados habían coordinado sus objetivos y estrategias de seguridad a través del Grupo de Trabajo de Alto Nivel (HLTF) de la OTAN, a pesar de las reservas francesas hacia un marco de coordinación bloque a bloque. Esta coordinación se había disciplinado en las negociaciones MBFR de Viena. Precisamente Francia, que no había participado en ellas, se oponía a la coordinación del bloque atlántico porque aspiraba a una mayor autonomía negociadora, y a conformar un marco paneuropeo más amplio que el de las alianzas militares. Además, no deseaba que esa coordinación terminara obligando a que Francia "coordinara su planificación militar a largo plazo con la sus aliados en un grado sin precedentes" ⁴⁹.

Sin embargo, los aliados mantuvieron la coordinación atlántica en los diversos foros, aunque formalmente las negociaciones, incluidas las que reunieron a los dos bloques para negociar la reducción de sus fuerzas convencionales (FACE), no fueran bloque a bloque sino nacionales ⁵⁰. Sin embargo, la coordinación atlántica no fue un obstáculo para el desarrollo de las negociaciones, sino que constituyó el elemento más dinámico

de las mismas, ya que las propuestas coordinadas en el bloque occidental acabaron constituyendo la base fundamental de los acuerdos ⁵¹. Precisamente, y como se ha expuesto anteriormente, el deseo de agilizar las negociaciones y obtener resultados rápidos llevó a ambos bloques a marcar las distancias entre el foro paneuropeo para los acuerdos MFCS en el "marco" de la CSCE y el foro particular para los miembros del PV y la OTAN de los acuerdos Cielos Abiertos y FACE dentro del "proceso" de la CSCE.

Como foro de seguridad, la principal aportación de la CSCE al proceso de distensión entre el Este y el Oeste fue el de mantener abierto ininterrumpidamente -a pesar de las crisis periódicas- un foro de negociación. Pero además de la actividad, la CSCE produjo resultados positivos para la distensión Este-Oeste, a diferencia de las negociaciones MBFR que nunca obtuvieron resultados significativos.

La CSCE se acabó dotando de unos mecanismos específicos tanto para verificar el cumplimiento de los acuerdos como para controlar algunas situaciones de riesgo: consulta y cooperación en relación con actividades militares insólitas, prevención de las consecuencias de accidentes de naturaleza militar, arreglo de controversias por medios pacíficos, y situaciones de emergencia ⁵².

El primer mecanismo se activa cuando las actividades militares de un país alarman por su carácter imprevisto ⁵³. Su gestión corre a cargo del Centro de Prevención de Conflictos de

Viena y obliga a justificar esas actividades ante el demandante o ante el resto de los miembros de la CSCE. El segundo mecanismo se activa cuando se produce un accidente de naturaleza militar y obliga a proporcionar a todos los demás miembros información completa sobre la causa y las consecuencias probables del incidente para prevenir sus resultados ⁵⁴. El tercero, el procedimiento de arreglo de controversias por medios pacíficos es un mecanismo voluntario y subsidiario respecto a otros procedimientos bilaterales o multilaterales existentes ⁵⁵. Por el momento, y hasta que se establezca una corte de conciliación y arbitraje vinculante, sólo permite la elección de tres mediadores para buscar con las partes una solución, y no puede activarse en controversias sobre integridad territorial, defensa nacional o disputas territoriales ⁵⁶. El cuarto mecanismo, de consulta y cooperación en situaciones de emergencia, se activa ante una violación de los principios del Acta Final o ante desordenes graves que amenacen la paz, la seguridad o la estabilidad ⁵⁷; y su procedimiento es similar al de las actividades militares inusuales, aunque más sumario (48 horas) y con intervención del Comité de Altos Funcionarios de la CSCE.

En la declaración de Londres de 1990, los aliados dieron un impulso definitivo a la distensión. Respecto a la CSCE, propusieron una serie de medidas institucionales que serían confirmadas posteriormente por todos los miembros de la CSCE en la Carta de París de 1990. En concreto propusieron las siguientes

medidas:

- "-un programa de consultas regulares entre los miembros de los gobiernos a nivel ministerial o de Jefes de Estado o de Gobierno, al menos una vez por año, junto a otras reuniones periódicas de representantes para preparar y seguir estas consultas;
- un programa de conferencias de continuidad de la CSCE cada dos años para evaluar el progreso hacia una Europa única y libre;
- una pequeña secretaría de la CSCE para coordinar estas reuniones y conferencias;
- un mecanismo de la CSCE para controlar las elecciones en todos los estados de la CSCE, sobre la base del Documento de Copenhague;
- un Centro de Prevención de Conflictos de la CSCE que pueda servir como un foro de intercambios de información militar, discusión de actividades militares inusuales, y la conciliación de las disputas que afecten a los estados miembros de la CSCE;
- un cuerpo parlamentario de la CSCE, la Asamblea de Europa, basada sobre la ya existente asamblea parlamentaria del Consejo de Europa, en Estrasburgo, y que incluya a representantes de todos los estados de la CSCE." ⁵⁸ .

En noviembre de ese año se confirmaron estas propuestas aliadas en la Carta y en la Declaración Adjunta de París, y todos los participantes en la CSCE creyeron que había llegado el momento consolidar el proceso de la CSCE mediante su institucionalización ⁵⁹.

En París, se formalizó la inversión de la confrontación mediante una Declaración conjunta donde los miembros del PV y de la OTAN reconocieron que ya no eran adversarios, reafirmaban los compromisos del Acta Final De Helsinki, y reconocieron el principio de seguridad compartida, esto es, que la seguridad de cada uno estaba ligada a la de los demás. Además, se mantuvo la posibilidad de que cada nación pudiera pertenecer o no a una alianza -con lo que se aparcaba la posibilidad de un régimen de seguridad único-, y se reafirmaron los compromisos con los

procesos de distensión y de desarme militar en marcha con el compromiso de potenciar los mecanismos y acuerdos de la CSCE ⁶⁰.

Dentro del ambiente de optimismo que reinó en Europa durante la reunión de París, se optó por poner fin a la compartimentación de la CSCE y fomentar una convergencia de los procesos de desarme que se daban en el "proceso" o en el "marco" a partir de la Conferencia de Continuidad Helsinki de 1992 ⁶¹. Además, se reiteraron las apelaciones del proceso CSCE a la mejora de los mecanismos de prevención de conflictos; se propició un sistema de arreglo pacífico de controversias; y se fomentó la adhesión a los acuerdos globales de desarme sobre armas químicas y a los particulares sobre observación aérea (Cielos Abiertos) o reducciones de personal (FACE 1A) ⁶².

A partir de la institucionalización de París, la CSCE comenzó a dotar de contenido a las nuevas instituciones aprovechando las actividades de los nuevos órganos. En el primer Consejo, en junio de 1991 en Berlín, los ministros de la CSCE adoptaron un mecanismo de consulta y cooperación en relación con las situaciones de emergencia; solicitaron al CAF y al CPC que prepararan informes sobre su desarrollo institucional y funcional; y encargaron al CPC que evaluara la creación de un nuevo foro de desarme que comprendiera a todos los participantes en el proceso ⁶³. Otras iniciativas, como el arreglo de controversias por medios pacíficos o el desarrollo de medidas de control de la proliferación, no pasaron de la fase de estudio y

se remitieron a consejos posteriores o a la propia Conferencia de Continuidad de Helsinki de 1992 ⁶⁴.

2.3 La opción euroatlántica: el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte de la OTAN

Tras los momentos de euforia de París, el estancamiento político en la Unión Soviética, la crisis del Golfo y las primeras crisis en la CSCE enfriaron el optimismo del proyecto paneuropeo y el debate se reorientó desde la convergencia a la complementariedad entre las instituciones vigentes.

Si en un principio, incluso el propio secretario de Estado norteamericano, James Baker, consideró que el proceso de la CSCE "podría llegar a ser el foro más importante de cooperación Este-Oeste", dos años después matizó sus declaraciones afirmando que la CSCE se debería contemplar como "un marco, no como un cuerpo unitario por la agenda euroatlántica", y en relación con otras instituciones como la CE, el Consejo de Europa o la OCDE. La función de la CSCE sería la de proporcionar el marco de evolución hacia "una seguridad cooperativa real" superando la seguridad basada en el equilibrio.

El secretario de Estado propuso ampliar la comunidad trasatlántica a Europa Central y del Este, y a la Unión Soviética hasta crear "una Comunidad Euroatlántica que se extienda desde Vancouver a Vladivostock" ⁶⁵. Pero en esa comunidad, la CSCE

sería uno más de sus pilares. Mientras que la OTAN estaría encargada de supervisar la defensa colectiva de Europa occidental y coordinar las políticas de defensa de nueva comunidad; y mientras la CE se encargaría de apoyar económicamente al Este abriendo sus barreras y negociando acuerdos de asociación ⁶⁶; la CSCE debería aspirar sólo a encargarse de los mecanismos y procedimientos de cooperación y seguridad en esa comunidad. Por último, el nuevo marco euroatlántico estaría basado en cuatro principios: política de cielos abiertos, control de derechos humanos, regulación de las migraciones, y establecimiento de la economía de mercado ⁶⁷.

Ese mismo año, la Alianza Atlántica, lejos de dejarse absorber por ese marco euroatlántico, desarrolló sus propias estructuras de seguridad cooperativa con el Este, y en su declaración sobre su Asociación con los países de Europa Central y Oriental con ocasión del Consejo de Copenhague marcó distancias entre las opciones euroatlántica y occidental. Si por la primera se apoyó el proceso institucional y operativo de la CSCE ⁶⁸, por la segunda, la OTAN estableció sus propias estructuras y procedimientos de cooperación. De esta manera, se quebró el proceso de integración euroatlántico, entendido en su sentido excluyente de otras organizaciones, y los aliados optaron por mantener la coexistencia de la CSCE y de la OTAN; a pesar de los riesgos potenciales de solapamiento y de que la rivalidad degenerara en un juego de "suma cero" por sobrevivir a las demás.

En concreto, y además de la consolidación de los lazos diplomáticos se proponían la organización de reuniones de expertos militares y civiles para tratar cuestiones militares, el incremento de los contactos oficiales entre la OTAN y los representantes militares políticos, sociales y científicos de los países del Este para facilitar el conocimiento mutuo ⁶⁹. Aunque estas medidas se adoptaban "para contribuir a la consecución de los objetivos de la CSCE", la opción ya señalada por "una red de instituciones interrelacionadas" -en lugar de una sólo institución-, y el contenido de las medidas de "asociación" que se solapaba con algunas de las funciones de la CSCE, permitieron abrir a la OTAN una vía particular en sus relaciones con los países del Este al margen de la CSCE, aunque se mantenía su compatibilidad y su complementariedad.

Durante la reunión aliada en Roma, la alianza reiteró estos criterios en su Declaración sobre la Paz y Cooperación ⁷⁰, optando de forma explícita por mantener varias organizaciones interrelacionadas en el espacio europeo:

"Los retos a los que haremos frente en esta nueva Europa no pueden ser asumidos globalmente por una sólo institución, sino que solamente en un marco de instituciones interrelacionadas vinculando estrechamente a los países de Europa y América del Norte. Consecuentemente, estamos trabajando hacia una nueva arquitectura de seguridad europea en la cual la OTAN, la CSCE, la Comunidad Europea, la UEO y el Consejo de Europa se complementen unos a otros" (apdo. 3)

La alianza aprovechó la misma declaración para potenciar sus relaciones institucionales con el Este proponiendo una serie de

actividades conjuntas para regular sus relaciones. Las medidas, encuadradas en el marco general de la reestructuración estratégica y política de la OTAN de finales de 1991, proponían:

- "-reuniones anuales con el Consejo del Atlántico Norte a nivel ministerial en lo que podía denominarse un Consejo de Cooperación del Atlántico Norte;
- reuniones periódicas con el Consejo del Atlántico Norte a nivel de embajadores;
- reuniones adicionales con el Consejo del Atlántico Norte a nivel ministerial o de embajadores según lo justificaran las necesidades;
- reuniones regulares, a intervalos acordados de mutuo acuerdo, con:
- comités subordinados a la OTAN, incluyendo los Comités Político y Económico;
- al Comité Militar y bajo su dirección otras autoridades militares de la OTAN." (apdo. 11)

Las propuestas anteriores no correspondían a un interés aliado por alcanzar su primacía sobre la CSCE, sino que reflejaban la voluntad política aliada de impulsar ambos procesos y de estrechar los marcos de relación con la Europa del Este. De ahí que la misma alianza, y con vistas a la Conferencia de Continuidad de Helsinki, apoyara ciertas medidas para reforzar el papel del Consejo de la CSCE; un mayor protagonismo del CAF como órgano coordinador y de gestión entre consejos; mejora de los procedimientos y capacidades de la CSCE para la prevención de conflictos y gestión de crisis, formación de grupos "ad hoc" para desarrollar tareas del Consejo o del CAF y asegurar que los acuerdos de Helsinki garantizaran la "complementaridad" de la CSCE con las demás instituciones en las consultas de seguridad, la prevención de conflictos, o el control de armamento en el espacio de la CSCE.

Entre las medidas propuestas se encontró una de especial relevancia para la CSCE porque su diseño trataba de preservar los acuerdos obtenidos de retrocesos involucionistas. La medida trataba de:

"Desarrollar la capacidad de la CSCE de salvaguardar, por medios pacíficos, los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho en los casos de claras, manifiestas y reiteradas violaciones de compromisos relevantes de la CSCE, incluso sin el consentimiento del estado implicado"
(apdo. 14)

Esta medida introducida como reacción al golpe de estado del 19 de agosto de 1991 en la Unión Soviética no implicaba la adopción de medidas militares, pero reflejaba el compromiso político de los aliados con el desarrollo político democrático de sus antiguos adversarios en el marco de la CSCE ⁷¹. Además, y en relación con la difícil situación soviética tras el golpe, la alianza convocó una sesión ministerial extraordinaria donde se condenó el golpe, se suspendió la participación occidental en la Conferencia de la Dimensión Humana de la CSCE de Moscú, prevista para aquel año, y se canceló la aplicación a la Unión Soviética del programa de intercambios oficiales hasta que se clarificara la situación en aquel país ⁷². Paradójicamente, la Unión Soviética encontró en la OTAN el mejor apoyo externo para facilitar su transición democrática y su estabilidad interna hasta el momento mismo de su desaparición, incluidos los difíciles momentos del golpe de estado de agosto de 1991 ⁷³.

Esta nueva vocación oriental y cooperativa se puso en evidencia también con ocasión de la primera reunión del recién creado Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) ⁷⁴. Los acuerdos adoptados en él suscribieron las medidas propuestas en Roma el mes anterior: la reunión anual a nivel ministerial del CCAN y bimestral de los embajadores permanentes, más las reuniones extraordinarias precisas, así como las reuniones regulares con los distintos comités de la OTAN.

A esta reunión inaugural asistieron veinticinco miembros del antiguo PV y de la OTAN ⁷⁵, y en ella se institucionalizó el nuevo concepto de seguridad compartida entre los antiguos adversarios y se consolidaron los mecanismos de cooperación definidos en los diversos documentos transición analizados. Además de los acuerdos anteriores, también se establecieron lazos entre la asamblea del Atlántico Norte y los parlamentos nacionales de los países del Este que accedían al estatuto de asociados ⁷⁶.

A pesar de los logros de la CSCE, el mayor escepticismo ante sus posibilidades vino protagonizada por aquellos sectores "atlantistas" de la comunidad estratégica preocupados con que su prosperidad acentuara el declive de la OTAN, especialmente cuando carecía de la experiencia y la infraestructura militar de ésta organización ⁷⁷. Y aunque existía un apoyo generalizado a su potencial para resolver muchos de los problemas de seguridad euroatlánticos, no estaba tan clara su capacidad para convertirse

en su única estructura de seguridad a medio plazo, y mucho menos en la de su defensa a corto plazo a la OTAN ⁷⁸.

A esta percepción se llegaba en función del análisis de alguna de sus carencias estructurales de la CSCE para convertirse en alternativa: inmadurez institucional, dificultad para adoptar decisiones por unanimidad, falta de medios de ejecución forzosa de sus decisiones, o de procedimientos fiables para la solución pacífica o control de conflictos ⁷⁹. Aunque sobre todo, el déficit de medios militares fue la mayor dificultad para su conversión en una alternativa razonable al sistema de defensa colectivo vigente. Además, si el crecimiento del CCAN se solapó las misiones y objetivos de la CSCE, aunque tuviera como principio de actuación "realizar los objetivos de la CSCE sin perjuicio de su competencia ni de sus mecanismos" ⁸⁰.

La vocación de organización regional de seguridad la CSCE tropezó con varias dificultades estructurales. En primer lugar, con la carencia de fuerzas propias para ejecutar sus mandatos, al igual que su organización modelo: las Naciones Unidas, lo que la hacía depender de la voluntad y medios de sus miembros. En segundo lugar, y a diferencia de ésta carecía de alguno de los atributos esenciales de las organizaciones internacionales: tratado fundacional, capacidad decisoria, órganos ejecutivos autónomos, un secretario general o un estatuto jurídico internacional de su personal (salvo la concesión unilateral del país anfitrión).

En tercer lugar, la disolución del PV y la incorporación de nuevos miembros complicó el ya complejo procedimiento de adopción de decisiones por unanimidad. Esta dificultad quedó en evidencia con ocasión de las primeras crisis de seguridad surgidas en el Báltico, cuando la Unión Soviética retrasó la instauración del mecanismo de emergencia para evitar rendir cuentas, o en los Balcanes, donde a pesar de estar ya vigente ese mecanismo, el veto yugoslavo dificultó la aplicación de medidas concretas para afrontar los riesgos a los que la CSCE debía hacer frente.

En cuarto lugar, como en el caso de la OTAN, los cambios modificaron el contexto estratégico y político que había dado origen a la CSCE. Y una vez superada la división de Europa y desmilitarizadas las relaciones Este-Oeste, la mayoría de los problemas de seguridad económica, social, medioambiental o tecnológica restantes en Europa no podían resolverse con los procedimientos y mecanismos acordados para una situación radicalmente distinta ⁸¹.

Aunque la CSCE presentaba la ventaja de ser un foro con experiencia en el campo de la seguridad de Europa donde se habían alcanzado numerosos acuerdos relacionados con el ámbito de la seguridad, la falta de una normativa vinculante con rango de tratado hacía que el cumplimiento de los mismos dependiera en la última instancia de la voluntad política de los miembros, incluidos aquellos que como en el caso yugoslavo contravenían sus principios ⁸². A pesar de la puesta en marcha de los mecanismos

políticos de la CSCE como las consultas de emergencia o las reuniones ante actividades militares insólitas, o el envío de relatores, la CSCE no podía adoptar más que medidas declarativas. Y la falta de medios coactivos eficaces cuestionó el valor estabilizador de la CSCE ante conflictos internos que era la función esencial de cualquier organización de seguridad colectiva.

Por último, el desarrollo institucional de la CSCE alimentó el conflicto interinstitucional de la seguridad europea. La aspiración común a obtener competencias de control de armamento y desarme entre la CSCE, la OTAN y la UEO; o las competencias sobre derechos humanos entre la CSCE y el Consejo de Europa; o la citada a propósito de las relaciones con los países del Este por la CSCE y la OTAN son algunos de los ejemplos palmarios de ese solapamiento que dificulta su complementariedad y su especialización. Ello ha llevado, p.e., a que con el fin de paliar la proliferación de asambleas y evitar la duplicación de esfuerzos en la asamblea de la CSCE, las asambleas del Consejo de Europa y del Atlántico Norte han sugerido la posibilidad de asumir su mayor especialización en seguridad ⁸³.

3. LA OTAN COMO MARCO DE LOS DEBATES POLITICOS TRASATLANTICAS

Las relaciones de seguridad entre los aliados europeos y norteamericanos se vieron afectadas por las divergencias externas a propósito de diferencias económicas, militares o políticas. Las dos primeras ya se han analizado en capítulos anteriores, por lo que en este capítulo sólo se analizan las diferencias políticas. Estas se habían mantenido en el pasado con motivo de la SDI; el gasoducto siberiano; el conflicto de Afghanistan ⁸⁴; las relaciones Este-Oeste ⁸⁵; la cuestión palestina y Oriente Medio cuyas manifestaciones más notorias fueron las divergencias en los secuestros del "Achilles Lauro" y de un Boeing 727 de la TWA en Beirut, los enfrentamientos libio-americanos de 1986 en el Golfo de Sidra de marzo, el bombardeo selectivo de Trípoli y Bengasi de abril de 1986, el derribo de dos aviones libios en enero de 1989. Y estas divergencias contribuyeron a definir una identidad política diferenciada, aunque no unánime ni incompatible con las posiciones norteamericanas ⁸⁶.

Las diferencias anteriores, y otras a propósito de la de los acuerdos bilaterales de desarme en Reikiavik o las acciones fuera de área, no llegaron nunca a dividir la alianza ni trascendieron en las declaraciones oficiales ⁸⁷. No obstante, su existencia representó una fuente de perturbación para las relaciones aliadas, y junto a la necesidad de mantener la coherencia frente

al bloque socialista, provocó en ellas "una vaguedad e incertidumbre constantes" ⁸⁸.

Durante el período considerado, las relaciones trasatlánticas soportaron alguno de los elementos tradicionales de tensión, como el reparto de la carga, la definición del pilar europeo de la alianza, o las intervenciones fuera de zona. Vieron como se resolvían algunas disputas a propósito de las relaciones con el Este o el desarme. Y tuvieron que hacer frente a nuevos focos de tensión derivados del proceso de ajuste de la alianza a las nuevas circunstancias estratégicas, como la emergencia de la identidad europea de defensa.

De ellos, se van a analizar los aspectos no analizados en otras partes de la tesis. En primer lugar, se abordará la evolución del debate sobre el reparto de la carga. En segundo lugar, se abordará la polémica sobre las intervenciones fuera de zona a la luz de las experiencias de la crisis de Kuwait. En tercer lugar, se analizará la adaptación de la OTAN, y de uno de sus miembros básicos: Alemania a la nueva situación estratégica europea. Y por último, se evaluará la interacción entre ese proceso de adaptación y la definición del pilar europeo de la alianza y la identidad europea de la defensa.

3.1 Las intervenciones fuera del área de la OTAN

Las intervenciones fuera de zona, o las discusiones sobre una actuación conjunta de la OTAN fuera de los límites geográficos determinados por el Tratado del Atlántico Norte, representaron otro de los elementos de discusión interna de la alianza. Los aliados europeos fueron reacios a implicar militarmente a la alianza en este tipo de conflictos, y se resistieron a intervenir bajo la bandera de la OTAN en aquellas zonas donde existiera el riesgo de una escalada global.

Mientras duró la Guerra Fría, este tipo de enfrentamientos periféricos albergó el riesgo de provocar una escalada y degenerar en un conflicto global. Los europeos temían que una intervención de la alianza fuera de su zona natural de actuación pudiera provocar la intervención de la URSS y desencadenar un conflicto Este-Oeste ⁸⁹. Por eso, los europeos tendieron a rehuir la participación en función de la necesidad de contener al bloque antagonista en estos conflictos periféricos ⁹⁰; y declinaron aceptar -y mucho menos institucionalizar- nuevas áreas de compromisos, especialmente por el miedo a verse arrastrados a un conflicto global por la proclividad de la administración norteamericana a utilizar soluciones militares en lugar de diplomáticas ⁹¹.

Pero a medida que el riesgo de extensión se fue debilitando por la nueva actitud soviética (new thinking), los aliados se

vieron ante la posibilidad de intervenir de forma ineludible, dado que la progresiva distensión hizo muy difícil la temida repercusión global de un enfrentamiento periférico. Por eso la naturaleza del debate varió hacia la oportunidad y modalidad de cada actuación, en función de los intereses nacionales ⁹², ya que estas actuaciones carecían ya del interés global que pudieran haber tenido en el pasado.

Las actuaciones fuera del área de aplicación del Tratado del Atlántico Norte podían definirse como:

"aquellos conflictos de cualquier tipo que, desde más allá de los límites establecidos en el artículo sexto del Tratado de Washington, amenazan, no sólo la Alianza Atlántica como un todo, sino los intereses vitales de alguno de sus miembros de tal modo que pueda afectar, ya al equilibrio global del que depende la seguridad de la propia alianza, ya a la subsistencia de aquellos valores para cuya defensa está la alianza comprometida" ⁹³.

Los partidarios de la intervención recurrían a la vía de coordinación política ofrecida por el artículo cuarto del Tratado del Atlántico Norte que facultaba a la OTAN para establecer consultas en relación con los intereses occidentales, y diferenciaban entre ésta posibilidad y la obligación de asistencia automática, que no era obligatoria para las acciones fuera de zona ⁹⁴.

De acuerdo con esta última tesis, el desacuerdo sobre la actuación colectiva en este tipo de operaciones no tendría un origen jurídico sino político. En cualquier caso, la utilización regular del marco de consultas al amparo del artículo cuarto tuvo

un carácter fundamentalmente informativo, más que verdaderamente político, como se demostró en el caso de las explicaciones proporcionadas por los Estados Unidos durante sus operaciones de Libia en 1986. Además, el marco de consultas políticas no proporcionaba un mecanismo global adecuado para coordinar las divergencias de intereses geopolíticos de cada país, como quedó patente por el rechazo europeo de la propuesta americana de crear una fuerza naval multinacional para mantener abiertos el estrecho de Hormuz durante el conflicto entre Irán e Irak ⁹⁵, o a la sugerencia de participar colectivamente en la campaña de Kuwait.

La existencia de intereses diferenciados respecto a las intervenciones fuera de zona entre los aliados no fue un elemento nuevo durante el período considerado ⁹⁶, ni se restringían a los intereses bilaterales entre los europeos y los norteamericanos, sino que afectaban también a los todos los aliados ⁹⁷. Los gobiernos europeos alegaron una amplia gama de razones para no intervenir como la voluntad de preservar los intereses nacionales actuando individualmente; el deseo de permanecer al margen de las dos superpotencias actuando en una tercera vía; o el intento de permanecer dentro de la alianza pero con criterios propios ⁹⁸.

Otro elemento del debate sobre las acciones fuera de área fue el de la utilización para estas misiones de fuerzas o infraestructuras asignados a la defensa de Europa. La dificultad de sustituir las fuerzas y de garantizar el permiso de acceso a las instalaciones aliadas para acciones fuera de área, quedaron

patentes en los años anteriores, cuando el Congreso de los Estados Unidos había exigido un mayor compromiso aliado con la fuerza de despliegue rápido norteamericana asignada a Oriente Medio ⁹⁹.

Y aunque algunos países como los Estados Unidos mantenían acuerdos bilaterales con algunos de sus aliados ¹⁰⁰, la alianza decidió que en el caso de que estuvieran en juego los intereses de uno o varios miembros fuera de la zona de aplicación del Tratado del Atlántico Norte, los aliados se consultarían si "sus intereses comunes están involucrados"-, sustituirían las fuerzas retiradas para "mantener una posición de fuerza adecuada", y a facilitarían el despliegue fuera de zona de las fuerzas "sobre la base de una decisión nacional" ¹⁰¹. Sin embargo, el acuerdo no concretó las líneas de actuación para la sustitución de las fuerzas sustraídas al escenario europeo en el caso de una intervención norteamericana ¹⁰², ni resolvía el problema del acceso norteamericano a las instalaciones europeas ¹⁰³.

Las actuaciones occidentales fuera del área de aplicación del tratado del Atlántico Norte con ocasión de las crisis en Oriente Medio o en Libia evidenciaron la falta de procedimientos o instituciones para la gestión de crisis ¹⁰⁴. El caso de Libia demostró no sólo la disparidad de criterios entre aliados europeos y norteamericanos, si no también las divisiones internas entre los europeos. Así, la intervención norteamericana en Libia estuvo precedida de un Consejo de Ministros en la Haya donde los

européens sólo consiguieron acordar medidas diplomáticas contra Libia sin acordar el cierre de embajadas (propuesto por el Reino Unido) ni establecer sanciones económicas (solicitadas por Italia y Alemania). En cuanto a las acciones militares de Estados Unidos, salvo el apoyo británico, el resto de los aliados europeos se distanció, e incluso, en los casos francés e italiano se criticó la acción unilateral norteamericana ¹⁰⁵.

Con ocasión de la primera crisis del Golfo originada por el conflicto irano-iraquí, se constató la dificultad de concertar la intervención colectiva, tanto en el marco de la OTAN como en el de la UEO. Las unidades navales franco-británicas mantuvieron su autonomía operacional desde el principio del conflicto, aunque se consiguió coordinar por la UEO las tareas de limpieza de minas. Las iniciativas de la presidencia holandesa consiguieron el envío a la zona de unidades belgas y holandesas bajo mando belga, protección británica y financiada con fondos luxemburgueses; mientras que los buques alemanes sustituyeran a los aliados en el Mediterráneo (Italia protegió sus buques mercantes sin integrarse en esta fuerza).

Así pues, la cooperación aliada en la primera crisis del Golfo obtuvo mejores resultados en la coordinación de medidas aisladas que en la articulación de mecanismos colectivos de cooperación ¹⁰⁶. Por ello, la administración norteamericana desarrolló una estrategia de cooperación bilateral o multilateral indirecta con sus aliados a medida que se agudizó la crisis.

A pesar de la falta de procedimientos de coordinación preestablecidos, la presencia de las unidades navales occidentales permitió una mayor cooperación de los distintos grupos presentes mediante acuerdos de coordinación "ad hoc" ¹⁰⁷. Y este tipo de acuerdos consensuados al margen de mecanismos automáticos o compromisos previos, demostró que podrían ser utilizados en el futuro, dado que los aliados europeos descartaron cualquier idea de "integración" con los Estados Unidos ¹⁰⁸.

Esta estrategia demostró su eficacia con ocasión del segundo conflicto del Golfo, donde los europeos rehusaron de nuevo participar bajo el marco de la OTAN ¹⁰⁹, y actuaron dentro de una coalición internacional "ad hoc" improvisada sin un acuerdo de cooperación regional previo. No obstante, y a pesar de no actuar como tal colectividad, los países miembros de la alianza proporcionaron a esa coalición improvisada su experiencia de cooperación militar en el marco de la alianza en maniobras de los tres ejércitos, en procedimientos de mando control e interoperabilidad ¹¹⁰. Además, la cesión francesa del control operativo de sus tropas y de la infraestructura logística de su territorio a los Estados Unidos durante las operaciones bélicas del Golfo demostraron "que el concepto francés de un pilar europeo no era intrínsecamente antiamericano" ¹¹¹.

Desde el punto de vista interno de la alianza, la crisis demostró la dificultad de poner en marcha el compromiso de

asistencia mutua cuando Turquía reclamó la asistencia aliada en base al artículo quinto del Tratado del Atlántico Norte (sólo seis de los dieciséis miembros acudieron en su auxilio). La disparidad de la contribución y de los marcos de cooperación mostró la dificultad de hacer coincidir los intereses europeos con los estadounidenses.

Alemania no participó en la primera operación naval del Golfo, aunque sus buques sustituyeron a las unidades europeas desplazadas, ni en la segunda alegando impedimentos legales de los artículos 87a y 24 de su Ley Fundamental. Pero tras esta justificación, e independientemente del resultado del debate interno sobre su legalidad ¹¹², se encontraba la falta de voluntad política alemana para modificar los obstáculos legales e intervenir fuera del área de la OTAN. Este problema estructural quedó patente cuando tras la "normalización" política alemana no se produjo un cambio de postura a propósito de este tipo de intervenciones; como quedó demostrado tras inhibirse de formar parte de una fuerza de interposición de la UEO en Yugoslavia que se había debatido -precisamente- a iniciativa suya.

Tras el desvanecimiento del peligro de que los riesgos de las intervenciones fuera de área derivaran en un conflicto global, los aliados tuvieron que hacer frente a la proliferación de nuevos escenarios y riesgos para los que no contaban con una estrategia ¹¹³. La falta de un marco occidental adecuado para hacer frente a los nuevos tipos de crisis se evidenció al surgir

conflictos como el de los Balcanes, que habían estado anteriormente encapsulados por el enfrentamiento Este-Oeste. Al pretender intervenir colectivamente, los aliados europeos sufrieron la misma falta de canales de cooperación y los mismos problemas de divergencia de intereses que habían experimentado sus aliados norteamericanos para hacer frente a las crisis que surgían a su alrededor ¹¹⁴.

El paso de las amenazas militares sobre un territorio concreto a los riesgos de todo tipo en cualquier parte del planeta multiplicó las posibilidades de intervención fuera del espacio de Europa occidental. Para atender esas intervenciones, los gobiernos crearon fuerzas de intervención en este tipo de operaciones a lo largo de toda la transición de un escenario de defensa a otro de seguridad ¹¹⁵. Sin embargo, su empleo estaba condicionado, entre otros, por el interés nacional, el riesgo de escalada, la no aceptación de compromisos previos, el impacto interno, o la cobertura de las Naciones Unidas ¹¹⁶; por lo que se mantuvieron dentro de la órbita de los intereses nacionales definidos por cada gobierno.

Las primeras intervenciones de esas fuerzas, como las operaciones de la Fuerza Multinacional del Líbano, demostraron que las fuerzas de despliegue rápido europeas carecían de medios de transporte, de especialización de armamento, y de capacidad logística propia; por lo que su actuación y dependía de los medios militares norteamericanos o aliados.

Su existencia creó el problema adicional político de emplear o no estas fuerzas y el problema militar de su coordinación operacional ¹¹⁷. Asimismo, la creación de fuerzas europeas capaces de actuar fuera de zona fueron objeto de controversia atlántica por la posibilidad de ser utilizados al margen de la alianza ¹¹⁸; debilitando la cohesión o la capacidad aliada.

Estas diferentes actitudes dentro de la alianza podrían resumirse entre quienes consideraron innecesaria una política específica de la alianza frente a este tipo de intervenciones, y entre quienes pretendieron establecerla "de iure" o "de facto" ¹¹⁹. Con ocasión de la revisión estratégica de la alianza, y en las postrimerías de la campaña de Kuwait, se reavivó el debate atlántico para incluir las intervenciones fuera de área dentro de las competencias colectivas; evitando de esta forma reabrir el debate cada vez que se presentaba una oportunidad de actuar.

La crisis del Golfo demostró la dependencia europea para esas acciones y reforzó el liderazgo norteamericano en la alianza, pudiendo influir desde una situación de prestigio militar en el desarrollo de la reestructuración de la alianza. También demostró la conveniencia de abrir este tipo de operaciones a otros países democráticos e industrializados aunque no pertenecieran a la alianza ¹²⁰. Sin embargo, las experiencias y preocupaciones anteriormente descritas no fueron suficiente para crear una voluntad política de intervención colectiva, y prevaleció la idea del compromiso "ad hoc" negociado

individualmente frente a la del compromiso previo, colectivo y automático ¹²¹.

En la declaración del Consejo atlántico de Copenhague se resaltó como tarea fundamental de la alianza en relación con este tipo de intervenciones la de establecer un marco de consultas ¹²². Y ésta función fue también el máximo compromiso que se pudo alcanzar con ocasión del Consejo de Roma del mismo año, reiterándose la importancia del artículo cuarto como mecanismo de consultas y, "cuando sea necesario, la coordinación de nuestros esfuerzos, incluida la respuesta adecuada a dichos riesgos". La ambigüedad del compromiso, y la diferenciación entre consulta y participación, reflejan la falta de voluntad aliada para institucionalizar formalmente la cooperación en intervenciones fuera de la zona de aplicación de su tratado y la preferencia por acuerdos "ad hoc".

De esta forma, la naturaleza defensiva de la alianza atlántica se vio atacada desde un doble frente. De un lado, carecía de los mecanismos de defensa automática de sus intereses estratégicos si la amenaza a estos se producía fuera del marco geográfico acordado. Y de otro lado, y dentro de su área natural de actuación asumía nuevas funciones de seguridad para los que su organización no estaba suficientemente adaptada. Por estas razones, la alianza se vio obligada a afrontar su transformación.

3.2 La reconversión de la Alianza Atlántica

Los cambios en el panorama estratégico constituyeron una fuente adicional de controversias durante el proceso de adaptación de la alianza a las nuevas circunstancias. La cohesión aliada declinó a medida que se fue desvaneciendo su principal factor de cohesión: la amenaza del PV. Por eso las iniciativas soviéticas de paz afectaron la unicidad aliada, poniendo a prueba la coherencia militar aliada derivada de la amenaza militar.

A medida que los hechos confirmaron la dirección y el alcance de los cambios, y se redujeron los elementos militares de la tensión entre el Este y el Oeste, se hizo necesario revisar el marco político, militar, industrial y social (legitimación) de la alianza ¹²³.

Los cambios en el panorama estratégico europeo afectaron a la naturaleza defensiva de la alianza, ya que aunque formalmente se mantuvo ese carácter de forma expresa, al prescindir de la existencia de un enemigo externo, y al reconocer que la seguridad de cada estado estaba "inseparablemente vinculada a la seguridad de sus vecinos" ¹²⁴, la alianza perdió elementos esenciales de su identidad. La amenaza externa es la referencia esencial de todo sistema de defensa colectiva, y en su ausencia, o al menos en la medida que la amenaza perdía su entidad anterior, los elementos de identidad de la alianza se asemejaron a los de una organización de seguridad compartida por todos sus miembros y

vecinos. De forma que los cambios políticos externos y los procesos de adaptación internos sustituyeron los rasgos característicos del sistema de defensa colectivo por otros que correspondían a un nuevo sistema de seguridad colectiva ¹²⁵.

Durante los años de Guerra Fría, la OTAN había desarrollado su componente militar en perjuicio de otros elementos políticos incluido en la Alianza Atlántica en base al Tratado del Atlántico Norte. Y de la misma forma que la seguridad se había reducido a la defensa, la Alianza Atlántica se había visto identificado con su organización militar. Por ello, cuando los cambios obligaron a redimensionar los componentes de la alianza, se generó una polémica a propósito de las nuevas funciones de la alianza y de su organización defensiva.

En la "cumbre" de Bruselas de 1989 se hizo referencia a unos retos globales, entre los que se enumeraban conflictos por degradación medioambiental, obtención de recursos o disparidades económicas. Para hacer frente a esos objetivos, se contaba sólo con el mecanismo político de las consultas, y donde fuera apropiada, con la coordinación militar, pero sin que el reconocimiento de estos nuevos retos a la seguridad atlántica se tradujera en nuevas competencias o misiones concretas de la alianza.

En su discurso de diciembre de 1989 en Berlín, el secretario de Estado norteamericano, James Baker, indicó que la primera misión de la OTAN sería "construir una nueva estructura de

seguridad para Europa en la cual el componente militar sea reducido y el político reforzado", y enumeró como elementos del componente "no militar" de la seguridad europea: los acuerdos de control de armamento, las medidas MFCS y los acuerdos de coordinación política ¹²⁶.

De esta forma, se pretendía que evolucionara el papel de la OTAN hasta convertirse en un foro político de consultas donde cooperaran las naciones occidentales para "negociar, ejecutar, verificar y ampliar los acuerdo entre el Este y el Oeste", y donde sus tareas de seguridad se orientasen a la prevención de conflictos, gestión de crisis y funciones de verificación ¹²⁷. Y la continuidad de una estructura militar colectiva se justificó en base a la existencia de riesgos residuales en la Unión Soviética y emergentes en la periferia para los que la infraestructura de mando, doctrina e instrucción de la OTAN podía -como se vio en Kuwait- jugar en papel importante.

Los aliados europeos no pusieron en duda la continuidad de la OTAN. El Reino Unido se decantó por mantener la alianza con las modificaciones necesarias, incluida la cooperación fuera de área y ampliando, incluso, el área de cobertura de la OTAN ¹²⁸. Francia se mantuvo dentro de su posición de acercamiento aunque no aprovechó el cambio de las circunstancias para aproximarse a la alianza, ni tampoco la OTAN propuso algún tipo de medidas alternativas como la incorporación de los ministros de defensa al Consejo, que hubieran facilitado la participación francesa en

el CPD. Alemania mostró sus reservas a posibles competencias económicas, y el resto de los aliados -con menor peso específico en Europa- no se apartó sustancialmente de las posiciones anteriores ¹²⁹.

Como organización de defensa colectiva, algunos analistas, consideraron la posibilidad de que la OTAN se disolviera a largo plazo en ausencia de una amenaza militar que la justificara, ya que la OTAN era "principalmente una alianza militar" ¹³⁰. La falta de organizaciones militares en el seno de la UEO o de la CSCE, el riesgo de un "vacío" de seguridad, la garantía militar de la OTAN, y la posibilidad de una acomodación institucional, permitieron a la Alianza Atlántica mantener su organización militar con los cambios oportunos.

La presencia de tropas norteamericanas en Europa había constituido la evidencia física del compromiso de seguridad norteamericano con Europa y su capacidad militar avalaba su liderazgo en la seguridad de la Europa occidental ¹³¹. La contribución militar norteamericana proporcionó al sistema de defensa occidental, no sólo un elemento cuantitativo importante para su defensa sino, sobre todo, el elemento cualitativo de su racionalidad técnica: sus conceptos y principios militares.

Tras los cambios estratégicos ocurridos en el escenario europeo se hizo más difícil justificar su presencia y su número; y la presencia de fuerzas norteamericanas presentó dos problemas nuevos: su legitimación y su representatividad.

El primero, se refería a la justificación social ante las opiniones públicas norteamericanas y europeas de su presencia en Europa. La permanencia de tropas soviéticas en Alemania hasta 1994 y la participación en las nuevas unidades multinacionales prorrogó su legitimación a corto plazo, pero no la garantizó a medio o largo plazo. La idea del "pilar europeo" había tenido una función de "estrategia político-psicológica" de legitimación de la alianza al involucrar en ella la participación europea y evitar que la opinión pública europea tuviera una percepción excesivamente "norteamericana" de la alianza ¹³². Tras los cambios, esa función legitimadora se hizo más necesaria cuando declinaron las razones objetivas que legitimaban "per se" la presencia de las fuerzas del "pilar norteamericano" de la alianza en Europa, y se hizo necesario justificar su presencia en el antiguo escenario de la Guerra Fría.

El segundo, afectaba a la credibilidad de su compromiso de seguridad con Europa, ya que por debajo de cierto nivel de fuerzas, éste se deterioraría y los Estados Unidos perderían su protagonismo en la alianza. Por eso, el proceso progresivo de retirada de fuerzas, iniciado con ocasión de la campaña de Kuwait y que se ha evaluado anteriormente, comenzó a reducir el número de fuerzas restantes hacia el umbral del valor simbólico, más allá del cual el valor de la presencia militar de los Estados Unidos sería incapaz de preservar la influencia norteamericana en Europa ¹³³.

En la definición del número final adecuado intervenían no sólo criterios financieros sino también factores psicológicos derivados del mantenimiento o abandono norteamericano de su propia percepción como una potencia europea tras los cambios. Y la disminución de la carga norteamericana tendría como contrapartida la redistribución de las responsabilidades e influencias de los Estados Unidos en la alianza ¹³⁴.

De otro lado, la alianza inició un proceso de politización en el sentido de recuperar la vocación política de la alianza que había estado postergada por la desventajosa situación militar en Europa. Esto determinó un proceso de recuperación de protagonismo político de la Alianza Atlántica como marco de las relaciones trasatlánticas, de las relaciones con el Este, o de otras funciones -militares o no- que justificaran la pervivencia de la propia OTAN como una necesidad política ¹³⁵.

La Alianza Atlántica, que se había transformado en el pasado de una organización político-económica en una organización militar, desarrollando más su potencial militar que los políticos o económicos, se vio en la necesidad de redimensionar de nuevo sus prioridades para ocuparse de los aspectos político-militares de la seguridad ¹³⁶. La "politización" de la OTAN se entendería, según este discurso como la especialización en nuevas tareas de desarme, control de armamento, gestión y prevención de crisis, seguridad cooperativa u otras que acordasen sus miembros. Eran funciones derivadas de las nuevas circunstancias de la seguridad

europea y que representaban una fuente potencial de protagonismo para la Alianza Atlántica y para la OTAN ¹³⁷. Pero además de esta dimensión europea de la politización, se manejó también la posibilidad de que la OTAN aspirara a asumir competencias que la desplazarían desde el marco político-militar trasatlántico al marco político-militar-económico más amplio de los países industrializados ¹³⁸.

En la Declaración de Londres, la alianza se hizo eco del criterio del secretario de Estado norteamericano cuando reivindicó el papel de las consultas políticas dentro de la alianza; mientras que los nuevos objetivos de seguridad, se revisaron por el Consejo de Copenhague de 1991 ¹³⁹. En ellos se mantuvo la prioridad de la OTAN como el vínculo trasatlántico que unía las seguridades de América del Norte y de Europa, sin perjuicio de los objetivos nacionales. Además, se mantuvieron como finalidades de la alianza prevenir la guerra y proporcionar una defensa efectiva, y se establecieron como tareas de la alianza el mantenimiento de la seguridad, la disuasión y la defensa contra cualquier agresión territorial, preservar el equilibrio estratégico en Europa, y proporcionar un foro de consultas sobre asuntos que afectaran sus intereses vitales.

En la declaración posterior de Roma, se señalaron como objetivos políticos las relaciones de cooperación con los países de Europa Central y Oriental en el "nuevo orden cooperativo", el impulso de la CSCE y de la supervisión de los acuerdos de control

de armamento. En particular, y como elemento definitorio del cambio de identidad de la alianza, la declaración señaló que:

"La dimensión militar de nuestra alianza permanece como un factor esencial; pero la novedad es que, más que nunca, servirá a un concepto amplio de seguridad" ¹⁴⁰.

Los objetivos militares definidos en el Concepto Estratégico de la Alianza -ya analizado-, hacían una referencia a los nuevos retos globales (unos riesgos periféricos para los que se acuñó la expresión de "nuevo arco de crisis" ¹⁴¹). Entre ellos se encontraban "la proliferación de armas de destrucción masiva, la interrupción del flujo de recursos vitales y las acciones de terrorismo y sabotaje" ¹⁴². Sin embargo, no se adoptaron medidas concretas para hacer frente a los nuevos riesgos que se preveían; asignándose su cobertura a la alianza sin precisar los instrumentos de actuación ni variar el marco jurídico de ésta para afrontar los nuevos compromisos.

La alianza facilitó la coordinación política de las posturas occidentales en los foros multilaterales de desarme y seguridad (CSCE, CST y FACE) durante todo el proceso de transición y permitió el acceso europeo a las conversaciones sobre desarme entre las dos superpotencias militares ¹⁴³. La OTAN se encargó también de coordinar durante la transición la reestructuración de las fuerzas aliadas, de proporcionar a los aliados una garantía frente al riesgo residual de involución en la Unión

Soviética ¹⁴⁴. Otras funciones políticas de la alianza consistieron en adaptar las relaciones trasatlánticas, mitigar los efectos de las tendencias de renacionalización de las políticas de defensa manteniendo la interdependencia; justificar un esfuerzo defensivo muy difícil de sostener sin compromisos internacionales; y mantener abierta la posibilidad de una división racional del trabajo ¹⁴⁵.

Sin embargo, la Alianza Atlántica no pudo aprovechar la transición para ampliar sus funciones con nuevas competencias de seguridad económicas, tecnológicas o medioambientales para las que no estaba preparadas ¹⁴⁶, ante la mayor especialización de otras organizaciones internacionales para hacer frente a esos problemas ¹⁴⁷. No obstante, la OTAN mostró su capacidad para imponerse al resto de las instituciones de seguridad vigente en su competición interinstitucional por ocupar un espacio prominente en la distribución de medios y funciones dentro de la seguridad europea.

3.3 Los efectos de la "cuestión alemana" sobre la alianza

Otro de los elementos que afectó a la alianza durante la transición fue el debate sobre la integración alemana en la estructura occidental de seguridad ¹⁴⁸. El informe Harmel ligaba la solución de la cuestión alemana a la instalación de un orden pacífico y a la desaparición de barreras en Europa. Pero una vez

que se evidenció la posibilidad de conseguir estos objetivos, se evidenció también el riesgo de que su consecución afectara al sistema de seguridad europeo.

La denominada "cuestión alemana" comprendió en realidad varias cuestiones como las relaciones Este-Oeste, el papel de las armas nucleares en Alemania, el de su seguridad y, por supuesto, el de su reunificación ¹⁴⁹; pero en relación con la seguridad occidental la "cuestión alemana" suscitó tres clases de temores. Primero, el temor aliado a que Alemania tuviera que pagar su reunificación con su neutralidad -tal y como solicitaba la Unión Soviética- lo que representaría una pérdida sensible para la OTAN y la UEO. Segundo, el temor de los europeos occidentales a que Alemania, una vez recobrada su autonomía postergara sus vínculos comunitarios en beneficio de una expansión hacia el centro y este de Europa, lo que afectaba vitalmente al proyecto de integración de sus socios europeos. Y finalmente, existía el temor inconfesable de alguno de sus antiguos adversarios a que la normalización política alemana unida a su capacidad económica facilitara su hegemonía en Europa. La Unión Soviética participaba de este temor y exigía algún tipo de garantías de neutralidad aceptable para su seguridad antes de acceder a la reunificación de Alemania ¹⁵⁰.

La sugerencia de que la República Democrática Alemana no se integrara provisionalmente en la alianza tuvo la intención de facilitar la aceptación soviética ¹⁵¹. Pero existía el riesgo de

que Alemania alcanzara un estatuto especial dentro de la OTAN que potenciara las tendencias neutralistas y nacionalistas internas, desarrolladas a ambos lados de la frontera interalemana por la singularización de sus riesgos ¹⁵².

Los aliados apoyaron el proceso de reunificación pero no tuvieron oportunidad de intervenir en él. Así, en mayo de 1989, con ocasión de la "cumbre" de Bruselas se reivindicó "un estado de paz en Europa en el cual el pueblo alemán recupere su unidad a través de la libre autodeterminación" ¹⁵³; y en la reunión del año siguiente, tras la caída del muro de Berlín, se apostó por "una Alemania unida en la alianza Atlántica de democracias libres y parte de la creciente integración política y económica de la Comunidad Europea" ¹⁵⁴. La CSCE respaldó los compromisos e iniciativas bilaterales, pero sin tener un papel activo en las mismas ¹⁵⁵.

Por su parte, las instituciones comunitarias apoyaron el proceso de integración desde el primer momento y trataron de relanzar el proyecto comunitario para asegurarse el anclaje alemán en la Comunidad. El Consejo Europeo de Estrasburgo apoyó el principio de autodeterminación incluido en el Acta de Helsinki de la CSCE, y la unificación en el contexto del compromiso alemán con la OTAN y mediante un proceso de integración pacífico y gradual ¹⁵⁶. Desde el punto de vista comunitario, la unificación alemana suponía la integración de la antigua República Democrática Alemana en la Comunidad. Preocupado por la incidencia

de esta ampliación comunitaria "de facto", sólo el Parlamento Europeo expresó su interés por decidir "sobre la base de un acuerdo común entre Alemania y la Comunidad Europea" cualquier medida del proceso de unificación que afecta a la Comunidad y manifestaba su deseo de que "la Comunidad sea plenamente consultada, y no meramente informada de los acontecimientos" ¹⁵⁷.

A pesar de que las cuatro potencias ocupantes mantuvieron su presencia en el proceso de negociación, los aliados se mantuvieron al margen de las iniciativas alemanas este proceso, por lo que la decisión respecto al número final de sus fuerzas, como sobre el resto de sus acuerdos bilaterales con la URSS no estuvo influenciada por los planteamientos de seguridad de los aliados ¹⁵⁸. Esta autonomía alemana reflejó el inicio de "una visible tendencia en la alianza hacia un proceso de adopción de decisiones hacia un mayor pluralismo, un control menos centralizado y menos dominado por los Estados Unidos" ¹⁵⁹.

Pero independientemente de los temores citados, el problema para la seguridad europea se centró en saber el coste militar de la reunificación, por lo que no preocupaba tanto el proceso de la reunificación en sí, como los efectos concretos del acuerdo. De hecho, la autolimitación de las fuerzas convencionales alemanas ya figuró en la declaración de Londres, donde se preveía un acuerdo "en el momento de la firma del Tratado FACE en relación con los niveles de fuerzas de una Alemania unificada" ¹⁶⁰. Proposición, que junto con la oferta de ayuda económica,

constituyeron las mejores bazas para "levantar la oposición soviética a la reunificación" ¹⁶¹.

Las concesiones alemanas en materia de seguridad representaron un coste para la seguridad colectiva que tuvo que prescindir de la capacidad nuclear alemana, de estacionar fuerzas en el territorio de la antigua RDA, y de la existencia de un acuerdo bilateral que podía cuestionar compromisos multilaterales previos. Aunque, Alemania había dejado claro durante sus negociaciones bilaterales con la Unión Soviética su voluntad de permanecer en la OTAN frente al deseo soviético de imponer su neutralización ¹⁶², el artículo tercero del Tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación entre Alemania y la Unión Soviética, por el que Alemania se abstendría de intervenir en apoyo de una agresión a la URSS, entraba en conflicto con el artículo quinto del Tratado del Atlántico Norte, por el que Alemania se comprometía a asistir a sus aliados en caso de un conflicto ¹⁶³. En cualquier caso, la mejora del clima político y la rápida evolución de los acontecimientos, redujeron el posible impacto negativo de las decisiones alemanas en la seguridad occidental.

El tratado sobre un arreglo definitivo de la cuestión alemana (conocido como Dos más Cuatro en alusión a las dos alemanias y a las cuatro potencias ocupantes) se firmó en septiembre de 1990 ¹⁶⁴. En el se aceptó la reunificación con las condiciones de que se consideraran definitivos sus límites

exteriores; que no se utilizara la fuerza fuera de lo acordado en la Constitución alemana y en la Carta de las Naciones Unidas; que no se instalaran fuerzas alemanas sujetas a la alianza en el territorio de la RDA hasta que los soviéticos lo abandonaran; y que no se acumularan medios nucleares en esa territorio, salvo los sistemas de doble capacidad no aliados. Por su parte los territorios reunificados se comprometían con la Unión Soviética a renunciar a la elaboración, posesión y control de armamento no convencional y a reducir unilateralmente sus fuerzas hasta la retirada total de las fuerzas soviéticas en 1994.

3.4 Del pilar europeo de la Alianza Atlántica a la identidad europea de defensa

El pilar europeo de la OTAN fue el punto de relación entre el sistema occidental de seguridad, establecido en torno a la OTAN, y el sistema europeo de defensa, desarrollado en torno al proceso de integración de la Unión Europea. La primera apelación al pilar europeo había procedido de los propios Estados Unidos ¹⁶⁵, pero su uso posterior no se orientó a potenciar un pilar alternativo y simétrico al norteamericano, sino que se orientó a promocionar la contribución europea a la defensa colectiva de acuerdo con el principio de reparto de la carga y como forma de aliviar la contribución norteamericana mediante la sustitución de sus cometidos por fuerzas europeas ¹⁶⁶.

Desde el lado europeo del Atlántico, se compartió la idea de asumir una mayor contribución, pero también con las expectativas de un reparto de responsabilidades más equilibrado y como reflejo de una identidad propia. Por lo tanto, aunque no se dio una definición compartida del pilar, su desarrollo de fomentó a ambos lados del Atlántico, ya fuera por redistribuir las cargas o por redistribuir las responsabilidades ¹⁶⁷.

El reforzamiento del pilar "europeizaría" la alianza, al sustituir los europeos a los estadounidenses en funciones y responsabilidades. Sin embargo, y como veremos más adelante, los aliados norteamericanos mantuvieron sus reservas a la "europeización" de ese pilar, en la medida que el pilar europeo desplazara su influencia de la alianza. Así, en abril de 1985, el secretario adjunto para Asuntos Europeos de los Estados Unidos, Richard Burt, envió una carta a todos los miembros de la UEO "previniéndolos que no intentaran alcanzar una posición común en materia de control de armamento fuera del marco de la OTAN" ¹⁶⁸

Los recelos de la administración norteamericana por la reactivación del pilar europeo se acumularon a las secuelas del debate trasatlántico sobre el reparto de la carga (burden sharing) en el mismo. Durante la vigencia de la alianza, y, especialmente, a finales de los años setenta y en años electorales como 1988, algunos sectores políticos y estratégicos norteamericanos denunciaron lo que en su opinión era una contribución americana desproporcionada a la seguridad europea

(57% de sus gastos de defensa y 4% de su PIB), por lo que acusaban a sus aliados en general, y a algunos en especial de "viajar gratis" (free riding) a costa de sus aportaciones ¹⁶⁹.

A pesar del argumento racional de la contribución económica norteamericana, el problema del reparto estaba en la definición de la carga ¹⁷⁰, es decir, en cómo se medía el esfuerzo de cada país en la defensa europea. Tras los debates y manifestaciones contrarias al despliegue de los euromisiles en Europa, durante el primer lustro de los años ochenta, crecieron en Estados Unidos las denuncias contra la falta de solidaridad europea. Especialmente cuando el déficit de la economía norteamericana agudizó la oportunidad política de revisar la contribución norteamericana a la defensa colectiva ¹⁷¹. Para evaluar la magnitud del problema, el congreso de los Estados Unidos ordenó la confección de un informe anual al departamento de Defensa y la Cámara de Representantes creó un panel "ad hoc". Por su parte, la administración norteamericana designó un embajador específico en Bruselas, para evaluar su impacto.

El debate tuvo una dimensión interna norteamericana en la que se valoró la utilidad instrumental de la OTAN para la seguridad norteamericana ¹⁷², pero a efectos del debate general, conviene diferenciar entre la perspectiva "combativa" del Congreso y la "cooperativa" de la administración norteamericana durante esos años ¹⁷³. Las reiteradas iniciativas en el Congreso de los Estados Unidos para reducir los gastos y las fuerzas

asignados a la seguridad europea también reflejaron un debate interno sobre la caída del valor estratégico de Europa respecto a los nuevos escenarios de interés estratégico norteamericano en el Pacífico ¹⁷⁴. No obstante, e independientemente de los argumentos utilizados para denunciar la desproporción del esfuerzo militar por los sectores críticos, la administración norteamericana mantuvo formalmente su compromiso ¹⁷⁵; reforzando la percepción generalizada en Europa de que su presencia obedecía a que ésta era "política y económicamente, y, por lo tanto, geoestratégicamente, vital a los intereses nacionales de Estados Unidos" ¹⁷⁶.

El estamento oficial norteamericano, más sensible a este interés propio, no compartió las tesis de insolidaridad de un sector reducido de las comunidades política y estratégica, manteniendo siempre un visión más objetiva de su contribución a la defensa europea. Y esta percepción oficial fue mejorando a medida que los informes sucesivos perfilaron el concepto de la carga y se incluyeron en él factores no exclusivamente económicos. En el informe correspondiente a 1988, el secretario de Defensa, Frank C. Carlucci, reconoció que los aliados asumían "una contribución muy sustancial a la defensa común" ¹⁷⁷. También se reconoció una contribución europea muy similar en personal medida por el número de fuerzas respecto al total de la población; una ligera superioridad europea en aviación de combate táctica y en dos criterios técnicos como los equivalentes de

potencia de fuego (FDE) y división (ADE); y un mayor esfuerzo presupuestario respecto a la capacidad económica europea.

Además del esfuerzo militar descrito en otros capítulos, los aliados europeos resaltaron sus contribuciones no valorables económicamente como, p.e., el servicio militar forzoso (salvo el Reino Unido); el coste ecológico y social de la presencia e instrucción de las fuerzas (la RFA soportaba en su territorio 400.000 soldados extranjeros, 800 instalaciones militares, 5.000 maniobras anuales, 85 aeropuertos, 580.000 salidas aéreas, de las cuales 110.000 eran a baja altitud ¹⁷⁸).

Dentro de la OTAN, se creó un grupo de trabajo para evaluar colectivamente la contribución de cada aliado a la seguridad colectiva. Redactado ese informe, el Comité de Planes de Defensa lo aprobó y lo publicó para aliviar la presión parlamentaria norteamericana que solicitaba una reducción presupuestaria ¹⁷⁹. En el informe sobre el "Reparto de responsabilidades, riesgos y cargas en la alianza" se admitieron nuevos conceptos de aportaciones y de beneficios. Esta revisión metodológica, para evitar el reduccionismo presupuestario (la carga), evaluó la contribución europea y permitió singularizar sus aportaciones. Entre las contribuciones (inputs), se consideraron los porcentajes de PNB, la población y el gasto dedicados a la defensa; y entre los beneficios (outputs), se analizó la proporción final entre la aportación colectiva y la individual de cada miembro.

De esta forma obtenían menor beneficio -y eran contribuyentes netos- los aliados que más cantidad o variedad de contribuciones nucleares, convencionales, logísticas, de fuerzas asignadas o recibidas, de aportaciones comunes, de asistencia militar a países menos desarrollados, u otras aportaciones sociales y medioambientales aportaba. Con este método, el informe reflejaba sólo una aportación insuficiente de Bélgica, España y Dinamarca, mientras que era más que suficiente en el Reino Unido, la República Federal de Alemania y Grecia ¹⁸⁰. De esta forma se delimitaba e individualizaba la contribución europea ante la acusación genérica de insolidaridad en el sostenimiento de la carga de la defensa colectiva.

El reparto de la carga también estuvo también relacionado con el reparto de las responsabilidades y, en este sentido, se dio un limitado debate en relación con la nacionalidad del comandante supremo de las fuerzas aliadas en Europa (SACEUR). Dado que la mayoría de las tropas en tiempo de paz correspondían a los europeos, la "europeización" del cargo militar hubiera tenido un efecto potencial en la distribución de responsabilidades dentro de la alianza. Y aunque la comunidad estratégica especuló sobre esta opción ¹⁸¹, el debate no se estableció formalmente por el riesgo de que un mando militar "europeo" desmovilizara el compromiso norteamericano.

Otras contribuciones "intangibles" europeas a la seguridad de Estados Unidos consistieron en la disponibilidad de las

infraestructuras y recursos militares y civiles de defensa aliadas en Europa para actuaciones norteamericanas fuera de zona, como quedaron patentes con ocasión de las crisis del Golfo ¹⁸².

También la Asamblea del Atlántico Norte -donde coincidían parlamentarios de ambos lados del Atlántico- se hizo eco de los problemas presupuestarios norteamericanos, y señaló la necesidad de buscar vías de reducir ese gasto sin necesidad de recurrir a la retirada de tropas, lo que sólo podía llegar por la vía del control de armamentos o del reparto de la carga. En particular, se sugería la revisión de los acuerdos bilaterales para acoger fuerzas estadounidenses de modo que su estancia fuera menos onerosa para aquel país, y que una mayor integración y racionalización de la contribución europea liberara recursos para afrontar la necesaria redistribución de la carga.

El desarrollo del pilar europeo estuvo estancado entre la necesidad de desarrollarse y la de no ser percibido como una amenaza a la pervivencia de la alianza. Destinado a satisfacer la pretensión de quienes deseaban una menor contribución norteamericana, el reforzamiento del pilar se movió en sentido contrario a la "europeización" porque si la debilidad justificaba el mantenimiento de los compromisos de seguridad norteamericanos con Europa, la fortaleza fomentaba la desvinculación norteamericana respecto a esos compromisos. De esta forma, algunos analistas consideraban que la "europeización" de la identidad europea de defensa estuvo condicionada por la necesidad

de mantener un margen de debilidad que justificara la presencia norteamericana en Europa ¹⁸³.

El límite de desarrollo del pilar europeo de la alianza estaba marcado por la necesidad de convencer a los aliados norteamericanos de que se daba una contribución solidaria al esfuerzo colectivo, pero sin que estos percibieran que la capacidad militar europea era suficiente para permitir su retirada. El estrecho margen de maniobra y la falta de una estrategia de desarrollo redujeron al pilar a un grupo de europeo de coordinación sin otra aspiración que mejorar su contribución a la alianza, pero sin llegar a ser algo más que la mera yuxtaposición de sus esfuerzos.

Para llevar a cabo esta tarea de desarrollo controlado, los aliados europeos disponían del Eurogrupo de la OTAN y de los contactos parlamentarios en las asambleas de la UEO y el Atlántico Norte. El Eurogrupo, nacido en 1968, fue una asociación informal donde los aliados europeos, excluidos Francia e Islandia, pretendieron mejorar la coherencia y el grado de contribución militar europea a la defensa de la OTAN. Para ello, los ministros europeos se reunieron semestralmente -precisamente antes de la reunión del CPD con el resto de sus colegas aliados- para discutir y planificar asuntos de defensa.

Los embajadores permanentes ante la OTAN coordinaban estas reuniones ayudados por un grupo auxiliar compuesto por miembros de las delegaciones nacionales y con el apoyo de una Secretaría

proporcionada por el Reino Unido. Además de lo anterior, se crearon varios subgrupos de trabajo sobre comunicaciones (Eurocom), logística (Eurolog), instrucción (Euro NATO Traininig), cooperación de armamentos (Euronad), medicina (Euromed), o conceptos operacionales (Eurolongterm) ¹⁸⁴.

Además de potenciar la colaboración europea en esos ámbitos, especialmente en el campo de la cooperación de armamentos como se ha analizado en el capítulo correspondiente, el Eurogrupo tuvo la función política de potenciar su imagen ante los grupos de opinión norteamericanos más críticos con la contribución europea a propósito del reparto de la carga. A este respecto, el Eurogrupo efectuó giras de promoción por Norteamérica y elaboró informes sobre la contribución militar o económica europea a la OTAN, detallando aspectos poco conocidos de estas aportaciones, como las servidumbres de la estancia y tránsito de tropas extranjeras en territorio europeo, los impactos medioambientales y sociales de los programas de instrucción, el coste político del esfuerzo militar, la ayuda no militar y las contribuciones logísticas a acciones fuera de zona ¹⁸⁵.

La dimensión europea de las relaciones trasatlánticas fue adquiriendo una identidad propia a través de la definición de una política de seguridad comunitaria a través de la Cooperación Política Europea (CPE). La "europeización" de los aspectos militares de la política de seguridad se desarrolló, primero, en la conformación del pilar europeo de la alianza; después,

mediante la práctica cotidiana de una cooperación de los europeos en política de seguridad; y, por último, con la reivindicación a largo plazo de una política de defensa común.

Hasta mediados de los años ochenta, se mantuvo la delegación de la seguridad europea de acuerdo con el Tratado de Bruselas modificado en el marco atlántico y occidental. Y esta situación sólo se cuestionó periódicamente con ocasión de los proyectos de tratado para avanzar hacia la unidad política. En ellos, y como se verá más adelante, se reconocía que la asunción de una política exterior implicaba llegar a una política de seguridad, y tras ésta, a una política de defensa. Sin embargo, los acuerdos sucesivos dentro de la Cooperación Política no reivindicaron en toda su extensión estos atributos esenciales de toda unidad política.

Hasta los años ochenta, la percepción de seguridad disfrutada postergó el interés comunitario en recuperar las competencias de seguridad delegadas en el alianza ¹⁸⁶. Y si bien fue cierto que había indicios de que los Estados Unidos deseaban revisar su nivel de compromiso, prevaleció la sensación de que los Estados Unidos permanecerían en Europa en función de su necesidad global de seguridad frente a la Unión Soviética.

Sin embargo, a mediados de los años ochenta cundió el sentimiento en la comunidad estratégica europea de que era inminente una disminución del compromiso norteamericano con la defensa europea ¹⁸⁷, lo que llevó a la comunidad estratégica a

plantearse la posibilidad de que los europeos tuvieran que asumir por sí mismos su defensa ¹⁸⁸, y a los gobiernos a anticiparse a los acontecimientos ¹⁸⁹. Curiosamente, esa percepción de desvinculación se produjo en el momento histórico de mayor presencia de fuerzas norteamericanas en Europa ¹⁹⁰.

No obstante, la identidad europea de defensa fue más el fruto esporádico de una actitud reactiva de los aliados frente a crisis ocasionales como la SDI y la cumbre de Reikiavik, que a una planificación estratégica de los socios comunitarios. Y ninguno de los acontecimientos descritos o su acumulación desencadenó un proceso decidido en favor de una identidad alternativa; y a pesar de las críticas informales de tales sucesos, no se produjo una "reacción europea única" y oficial al respecto ¹⁹¹.

Desde la posición europea, todas las declaraciones formales de la alianza y de la UEO subrayaron la necesidad de la presencia norteamericana en Europa, ya que incluso para países como Francia, partidarios de potenciar la alternativa europea, eran reacios a sustituir al líder en sus responsabilidades defensivas y a sustituir a la OTAN por una organización alternativa ¹⁹². De esa forma, los aliados europeos se instalaron en una situación psicológica contradictoria por la que se temía simultáneamente que los Estados Unidos abandonaran Europa y que se quedaran ¹⁹³.

La CSCE había proporcionado a los europeos una ocasión de coordinar sus posiciones respecto al Este. La CEE aprovechó ese

foro para coordinar la política exterior de la CEE y la CPE, así como para promocionar su actuación unificada en la escena internacional, pudiendo el Presidente en ejercicio de la CPE hablar en nombre de los demás ¹⁹⁴. De hecho, sólo la misma falta de acuerdo interno que llevó a la reactivación de la UEO, impidió que la CPE fuera el "caucus" natural de la coordinación europea en la CSCE y permitió que se desplazara a la OTAN a partir de la Conferencia de Madrid.

Como se señalará más adelante, el Acta Unica Europea de 1985 y la Plataforma de la Haya de 1987 reforzaron el objetivo comunitario de adoptar y ejecutar posiciones europeas comunes en las instituciones internacionales, desarrollando una identidad europea en asuntos de política exterior. De esta forma, si hasta entonces la definición de la identidad europea de seguridad y defensa se había definido por su posición respecto a la de los aliados norteamericanos, a partir de entonces comenzó a definirse respecto al proyecto propio de integración con una mayor autonomía respecto a sus aliados ¹⁹⁵. Los Estados Unidos percibieron el progresivo desplazamiento de las deliberaciones de sus aliados europeos desde la OTAN a la CPE ¹⁹⁶ -dada la "borrosa línea entre CPE y política de seguridad ¹⁹⁷-, y que los aliados adoptaban posiciones comunes en temas de seguridad que se resistían después a su modificación bajo la influencia norteamericana durante las discusiones posteriores de coordinación ¹⁹⁸.

Tras la reactivación de la UEO, el Consejo Atlántico reconoció la utilidad del pilar europeo ¹⁹⁹, pero los elementos conflictivos de las relaciones trasatlánticas potenciaron la identidad europea al diferenciar sus posturas de las de los aliados norteamericanos ²⁰⁰. Las divergencias no cuestionaron la viabilidad de la alianza e, incluso, favorecieron los mecanismos de diálogo. Sin embargo, el desarrollo de una identidad propia, ya fuera dentro de la alianza como pilar europeo dentro de ella, o como identidad europea de defensa, al margen pero relacionada con la alianza, no dejó de ser motivo de polémica trasatlántica. La razón estaba en la dificultad de controlar el reforzamiento de la responsabilidad europea en la defensa colectiva sin que ese refuerzo derivara en una identidad alternativa. Y esta dificultad que preocupaba especialmente a los Estados Unidos ²⁰¹, se acentuó tras el cambio del panorama estratégico europeo, cuando los aliados europeos tuvieron que reestructurar sus fuerzas.

A partir de 1988, los aliados trabajaron para reforzar una de las deficiencias básicas de las relaciones trasatlánticas: la falta de un foro político al margen de la OTAN. Hasta entonces, el diálogo político entre la Comunidad y los Estados Unidos sólo tenía abierto el marco de la OTAN; las comunicaciones informales en base al acuerdo de la CPE de Gymnich en junio de 1974, entre el presidente en ejercicio de la CEE y el secretario de Estado norteamericano; y, por supuesto, los canales bilaterales con sus aliados comunitarios.

La progresión del proyecto comunitario hizo que la Comunidad y los Estados Unidos acabaran normalizando sus relaciones, por lo que se intercambiaron embajadores (un embajador comunitario ante la Casa Blanca -en sustitución del anterior ante la Secretaría de Estado- y, recíprocamente, un embajador norteamericano ante la CEE), y se institucionalizaron las relaciones en una declaración conjunta en noviembre de 1990 ²⁰². En ella se fijaron los objetivos y principios comunes y se definió el marco institucional de consultas; se establecieron consultas bianuales entre los presidentes de Estados Unidos y de la Comisión y el Consejo; entre el secretario de Estado norteamericano y los ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad; y entre la Comisión y el Gobierno norteamericano. También se establecieron reuniones "ad hoc" entre el secretario de Estado norteamericano, y la Troika o el ministro de Asuntos Exteriores de la Presidencia; y se multiplicaron los contactos a nivel ministerial en el marco de la CPE.

Tras estas iniciativas, Estados Unidos siguió diversificando sus vías de comunicación con sus aliados: la bilateral con la Comunidad y sus estados miembros, la multilateral de la OTAN y de la CPE; aunque como se demostró en el caso del Golfo, cuando las consultas norteamericanas se dirigieron antes a la OTAN que a la CEE, la OTAN mantuvo un carácter privilegiado ²⁰³. El interés norteamericano se centró en asegurar -frente a la "fortaleza europea"- su libre acceso norteamericano al mercado

único, de la misma forma que los europeos se habían aprovechado de su acceso a un mercado único norteamericano. Esta cooperación pasaba por institucionalizar las relaciones entre la Europa comunitaria y los Estados Unidos.

En la "cumbre" aliada de Bruselas de 1989, se reiteró el sentimiento de la indivisibilidad de la seguridad aliada, se reconocía la incapacidad de Europa o América del Norte por si solas para asumir las tareas colectivas y se dio la bienvenida a la "evolución de una creciente identidad europea coherente y fuerte, incluyendo el área de seguridad" ²⁰⁴. Esta misma idea se reiteraba en la declaración de Londres del año siguiente, pero en esta ocasión se hizo referencia a la relación entre la identidad de seguridad y la CEE.

Esa misma vinculación entre seguridad y Comunidad se reiteró en la Declaración de noviembre de ese año sobre las relaciones entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos donde se resaltó el carácter más autónomo de "identidad" frente al más restringido de "pilar europeo". Sin embargo, el documento sugería que la identidad se abriera a la partición de otros países u organizaciones regionales o internacionales; y la declaración no aclaraba en detalle los mecanismos para la adopción de decisiones o los proceso de consulta.

En la declaración de Londres, en medio del vértigo de las transformaciones, se reconoció el proceso de integración de la comunidad "como un factor indispensable de seguridad", y que el

avance hacia una unión política "incluyendo el desarrollo de una identidad europea en el campo de la seguridad" también contribuiría a la solidaridad atlántica" ²⁰⁵.

Tras los cambios en el escenario europeo, se reabrieron nuevas opciones para que los socios comunitarios pudieran decidir sobre la mejor vía para hacer frente las nuevas condiciones de su seguridad. Y entre las opciones posibles estaba la posibilidad de que los europeos renacionalizaran sus políticas de seguridad y defensa, o que se desvincularan de la alianza ²⁰⁶. Con el fin de dar una respuesta a estas opciones, comenzaron los trabajos de la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política.

Estos trabajos coincidieron en el tiempo con los trabajos para la reestructuración de la OTAN, por lo que no se pudo evitar la competitividad entre ambos proyectos. Las relaciones trasatlánticas se vieron afectadas por un nuevo elemento de divergencia, ya que los Estados Unidos temían que la iniciativa comunitaria duplicara las estructuras de la OTAN o desmovilizara las lealtades y contribuciones respecto a ella; así como que mermara su capacidad de influencia en los foros bilaterales por la rigidez de posturas que mantenían los europeos tras los complicados consensos internos de decisión ²⁰⁷.

En febrero de 1991, tras un discurso hostil del embajador de Estados Unidos ante la OTAN, William Taft, en el Instituto de Estudios Estratégicos de Londres, la administración norteamericana envió un memorándum a todas las capitales europeas

en la que se previno contra la creación de un "caucus" de la CE en la OTAN. El memorándum se remitió con ocasión del Consejo de ministros de Defensa y Exteriores de la UEO de París, donde se iba a discutir el papel de "puente" de la UEO ante la CEE y la OTAN; y tras la iniciativa de fusión entre la CPE y la UEO ²⁰⁸.

El presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, se hizo eco de las reservas norteamericanas ante el proyecto de integración defensiva ²⁰⁹, pero reiteró la compatibilidad entre el proyecto europeo y la reestructuración de la alianza al señalar que ésta "no debería ser ningún obstáculo para que la Comunidad escogiera su curso de acción en asuntos fuera del alcance del Tratado del Atlántico Norte". Por último, el Presidente de la Comisión reiteró la modestia del proyecto europeo, resaltando el carácter embrionario de la iniciativa y la dependencia de la UEO en la infraestructura de inteligencia, comunicaciones, mando y control de la alianza a largo plazo, por lo que no existía ningún interés europeo en debilitar la estructura atlántica ²¹⁰.

En cualquier caso, el desarrollo de la identidad europea prevenía además el peor riesgo que amenazaba a la OTAN: la renacionalización de las defensas de los países comunitarios. La identidad europea proporcionaba una legitimación del esfuerzo militar, sin el cual no hubiera sido posible afrontar la reforma estructural de la propia alianza al desmovilizarse la capacidad militar de los aliados. De esta manera, la iniciativa europea no

sólo no era un obstáculo a la reestructuración de la alianza, sino una condición "sine qua non" para su viabilidad ²¹¹.

En el mismo sentido, la iniciativa franco-alemana sobre identidad europea se presentó a los Estados Unidos como una iniciativa incipiente y modesta con vocación de complementariedad y no de concurrencia con la alianza. Sin embargo, sus patrocinadores reivindicaban el derecho europeo a decidir su diseño ²¹². Pero a pesar de que la vocación alternativa no se recogía en los debates entre atlantistas y europeistas ²¹³, la administración americana aceleró el desarrollo de los planes de la OTAN para anticiparse en el tiempo a cualquier consolidación europea contraria a los intereses trasatlánticos.

La OTAN consiguió adelantarse en la definición de su proyecto de reestructuración de fuerzas, a pesar de que todavía no había acabado la revisión de la estrategia aliada sobre la que se debía haber articulado esa nueva estructura de fuerzas. Esta disfunción -se reestructuró antes el órgano que la función- reflejó la prisa de los sectores más atlantistas de la alianza por anticiparse a cualquier iniciativa europea. Estos sectores presentaron en la reunión del CPD de mayo de 1991 en Bruselas un "fait accompli" a los promotores de la iniciativa europea. Sin embargo, la aprobación de la propuesta por las delegaciones europeas, salvo la decidida respuesta francesa, demostró la modesta implantación de la identidad europea de la defensa.

En Copenhague se reconoció por primera vez la competencia

europea en materia de seguridad y defensa al admitir que:

"otras instituciones europeas como la CEE, la UEO y la CSCE también tienen papeles que jugar, de acuerdo con sus respectivas responsabilidades y propósitos en estos campos. La creación de una identidad europea de seguridad y defensa subrayará la disposición de los europeos para tomar una mayor cuota de responsabilidad para su seguridad y ayudará a reforzar la solidaridad trasatlántica" ²¹⁴.

A pesar de que se consideraba que la OTAN era "el foro esencial de consultas entre los aliados", el reconocimiento de otros foros evitaba el marco único de decisión que hubiera excluido la opción europea. Los sectores más europeístas quedaron satisfechos porque tenían el "placet" atlántico para desarrollar, aunque fuera a largo plazo, una identidad europea de defensa común. Al mismo tiempo, los sectores más atlantistas quedaron satisfechos por las garantías de subordinación de la identidad europea a la OTAN establecidas en el Consejo.

Tras el Consejo de Copenhague se relajó el conato de tensión creado por la iniciativa de identidad europea de defensa, al quedar ésta subordinada a la disciplina atlántica. La administración norteamericana acabó aceptando que "el desarrollo de una identidad europea de seguridad reforzaría aun más la alianza e incrementaría su capacidad para cumplir estas (nuevas)

funciones" y los aliados europeos recibirían la ayuda de los Estados Unidos para "el desarrollo de esta identidad y trabajar con ellos en la implicación de la cooperación entre las instituciones europeas y atlánticas en los campos de seguridad y defensa" ²¹⁵.

En la declaración de Roma, los aliados se refirieron a la identidad de seguridad europea en su apartado sexto sobre el papel de la "Identidad de Seguridad Europea y el papel de la defensa" ²¹⁶. En esta declaración los aliados reiteraron los criterios aceptados en Copenhague, reconociendo que el desarrollo de una identidad de seguridad europea reforzaría el pilar europeo de la alianza, y que aunque ambos procesos se definían como compatibles, la alianza seguiría siendo el foro esencial de consultas.

En especial, se establecía el marco de coexistencia entre los dos proyectos:

"reconociendo que corresponde a los aliados europeos implicados decidir qué acuerdos son necesarios para la expresión de una política exterior y de seguridad común y un rol defensivo, acordamos además que, a medida que avancen los dos procesos, desarrollaremos acuerdos prácticos para asegurar la necesaria transparencia y complementariedad entre la identidad de seguridad y defensa como emerge en los Doce y en la UEO, y en la alianza" ²¹⁷.

También se manifestó la voluntad de establecer los lazos apropiados y procedimientos de consulta entre los Doce y la UEO y la Alianza y se dio la bienvenida al refuerzo del papel de la UEO en cuanto a componente del pilar europeo de la alianza y como

base del componente de defensa del proceso de unificación europea. La declaración aceptó la compatibilidad del desarrollo de la identidad europea con la de la OTAN, aunque vinculada a esta por una relación de subordinación.

Finalmente, y como se analizará más adelante, el texto del Tratado de Unión Europea de Maastricht confirmó la subordinación de las relaciones trasatlánticas de seguridad y defensa sobre las europeas, ya que según el artículo J.4.4, la política de la Unión respetaría "las obligaciones derivadas para determinados estados miembros del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política de seguridad y de defensa establecida en dicho marco".

Los términos de la subordinación son tan claros que reiteran, una vez más, la escasa vocación de alternativa que tuvo la identidad europea de defensa y seguridad en la fase del desarrollo de su unidad política que culminó al Tratado de Unión Europea de Maastricht. Y lo anterior se confirma por la favorable acogida del Tratado de Unión Europea por la administración norteamericana:

"Nos satisface que nuestros aliados en la Unión Europea Occidental decidieran en contrapartida reforzar esa institución en cuanto pilar europeo de la OTAN y en cuanto componente de defensa de la Unión Europea. La OTAN continuará siendo el foro esencial de consultas entre sus miembros y el punto de reunión para acuerdo sobre políticas que se sustenten en los compromisos de seguridad y defensa de los aliados bajo el Tratado de Washington" 218.

NOTAS AL QUINTO CAPITULO

1. Jan Gaert Siccamo, "Towards a European Defense Entity", en Europe in the Western Alliance, Jonathan Alford y Kenneth Hunt (Londres: MacMillan/IISS, 1988):15-16.
2. Definido por László J. Kiss como "conflicto sistémico interestatal" que había dado origen a un enfrentamiento de alianzas militares, "European Security and Intra-Alliance Reform Processes" Bulletin of Peace Proposals 21, (verano 1990):177.
3. John M. Evans ha recogido los primeros pasos de esta reactivación: la primera reunión de la Comisión Bilateral EEUU-URSS una semana antes del "affaire Daniloff" (este habría sido el peor momento de las relaciones bilaterales desde la llegada al poder de M. Gorbachov según Joseph G. Whelan, "Soviet Diplomacy and Negotiating Behaviour: 1979-1988" CRS 88-674 F (24/08/88):26, reuniones que se repetirían en marzo de 1987 y abril de 1988 hasta su posterior regularización; o la relajación de los controles de exportación sobre productos petrolíferos (enero 1987), cereales (abril 1987) en "US-Soviet Bilateral Relations since Reikiavik" en The Diplomatic Record 1989-1990, David D. Newson ed., (Boulder, Colorado: Westview Press, 1991):77-88.
4. Según ha estudiado Michael McGwire, la doctrina de seguridad soviética había evolucionado ya hasta madurar la idea de que era posible evitar un conflicto global, pero la decisión de poner esas ideas en práctica habría esperado a que M. Gorbachov se entrevistara con el presidente norteamericano, en noviembre de 1985, y a ser expuesta formalmente ante el PCUS en el Congreso de febrero-marzo de 1986, "A Mutual Security Regime for Europe?" International Affairs 64 (verano 1988):361-8.
5. Hans-Joachim Spanger ha recogido la definición del término acuñada por Mijail Gorbachov ante la Asamblea Nacional Francesa (03/10/85) como "hemos consentido a reconsiderar nuestras ideas, para armonizar muchas cosas cotidianas, incluyendo alguna del campo militar y, desde luego del político con las nuevas realidades", "The GDR in East-West Relations", Adelphi Papers 240 (verano 1990):27.
6. Los textos íntegros de las declaraciones de Mijail Gorbachov (15/01/86) y del PV (11/06/86) se recogen en Lawrence Freedman, Europe Transformed: Documents on the end of the Cold War (Londres: Tri Service Press, 1990):202-12 y 213-7 respectivamente. En español, se puede encontrar un resumen de las principales propuestas en Jorge Fuentes, La Unidad Europea, (Madrid: Tecnos/CEPE, 1991):87-88.
7. Caspar W. Weinberger, secretario de Defensa de los EEUU, se mostraba escéptico sobre las oportunidades del nuevo equipo dirigente para cambiar el viejo objetivo soviético de dominación y recelaba de las intenciones últimas de las iniciativas de desarme, "Arms Reductions and Deterrence", Foreign Affairs 66 (primavera 1988):700-9.
8. Karsten D. Voigt, así lo ha expresado desde posiciones socialdemócratas en "Defense Alliances in the Future", Bulletin of Peace Proposals 20 (invierno 1989):355. Pero desde posiciones críticas norteamericanas se creía que los europeos trataban de asegurarse el papel del "policia bueno" en el diálogo Este-Oeste, mientras que se reservaba el papel de "policia malo" para los EEUU. Oliver Debousy, "The Debate on the American Presence and Role in Europe" ESG (ene 1991):81.
9. Jan Van Oudenaren ha analizado la evolución de los contactos entre las dos partes y ha señalado cómo hasta ese momento se habían evitado acuerdos bilaterales formales para evitar "un droit de regard" soviético sobre la política exterior de los países de Europa y se había preferido mantener consultas periódicas dentro o fuera del marco de la CSCE. Sólo a partir de 1988 se establecieron numerosos grupos de trabajo aunque no a alto nivel, "Political Consultation Agreements in Soviet-West European Relations" RAND N-3090-RC, (mar 1990):28-33.
10. James Steinberg señalaba que el núcleo de la tensión trasatlántica estaba en la "creciente divergencia" a propósito de las relaciones Este-Oeste, "European Defense Cooperation: Why Now", en Europe in the Western Alliance, (Londres: MacMillan/IISS, 1988):43.
11. Carlo Jean identificó tres perspectivas de "Ostpolitik": la alemana, la norteamericana y la del resto de los aliados europeos; lo que dificultaba la asimilación de esas contradicciones por la alianza, especialmente a medida que se redujo la amenaza militar "The New European Strategic Environment" The International Spectator: 45.
12. Reinhardt Rummel ha descrito cómo mientras la RFA tomaba "demasiado en serio los cambios periféricos y superficiales", los EEUU "subestimaban la magnitud del cambio ocurrido" en el Este. "West European Security Policy" en The Evolution of an International Actor, Reinhardt Rummel ed., (Boulder, Colorado: Westview, 1990):90.

13. Hugh Macdonald estudió cómo las estructuras de confrontación se fueron erosionando por la evolución de la percepción de los estados y sus sociedades, y cómo se creó una división estructural entre "la confrontación político-militar en el centro de Europa, sostenida por las alianzas y las superpotencias; y el contenido de las relaciones políticas, culturales y económicas, circunscritas, pero no definidas, por esa confrontación" The Soviet Challenge and the Structure of European Security (Londres: Edward Elgar Pub. Ltd, 1990):256.
14. Declaración del CPD de Halifax, Canadá, (30/05/86) sobre Control de Armamento, Canadá, NATO Final Communiques, Bruselas, NATIP, 1991, p. 11.
15. Declaración de la reunión ministerial de Halifax (30/05/86), NATO Final Communiques 1986-1990, Bruselas, NATIS, p. 10.
16. La Declaración del Consejo de Halifax, Canadá, señalaba que "el desarrollo de relaciones Este-Oeste realistas y pacíficas precisa algo más que control de armamentos. La dimensión humana permanece crucial: esto abarca al respeto de los derechos humanos y la promoción de contactos individuales", NATO Final Communiques 1986-1990..., NATIS, p. 9: En el mismo sentido la Declaración del Consejo de Reikiavik (12/06/87), afirmaba que el objetivo fundamental de la alianza era "La total ejecución de todas las disposiciones acordadas en el proceso CSCE por los 35 estados participantes, en particular en el campo de derechos humanos y contactos", *ibidem*, p. 17.
17. Lord Carrington, secretario general de la OTAN, achacaba a la solidaridad y a la firmeza de la OTAN las oportunidades abiertas por el liderazgo de Gorbachov en su discurso ante el Real Instituto de RR.II de Bruselas (02/06/88) publicado en Studia Diplomatica 41 (otoño 1988):241.
18. Las medidas aprobadas en el ámbito de los derechos humanos se encuentran en el Documento de Clausura, (Viena: CSCE, 1989):7-11 y 24-29, respectivamente.
19. Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del CAN de Bruselas (30/05/89), NATO Final Communiques 1986-1990, NATIS, p. 33.
20. Estas ofertas de colaboración se detallan en la Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno de Bruselas (09/05/89) Final Communiques 1986-1990, p. 35-39.
21. *Ibidem*, p. 37.
22. *Ibidem*, p. 39.
23. *Ibidem*, párrafo 25, p. 36-37.
24. Benoit Morel ha señalado este desbordamiento de las conversaciones FACE por "los cataclismos políticos que ocurrieron en torno a ellos" "La politique américaine de désarmement conventionnel", en "Désarmement Conventionnel et Sécurité en Europe" FEDN Dossier 34 (1991):61.
25. Declaración de Jefes de Estado y de Gobierno de Londres (09/05/90), NATO Final Communiques 1986-1990, NATIS, p. 41-42.
26. Si en la "cumbre" de Bruselas se decía que "no podemos pasar por alto ni las capacidades de los países del Pacto de Varsovia para una acción militar ofensiva, ni los riesgos potenciales derivados de crisis y tensiones políticas agudas", en la declaración de Bruselas estas alusiones desaparecieron, NATO Final Communiques 1986-1990..., NATIS, par. 10, p. 33.
27. La certificación simbólica del fin de la guerra fría para la comunidad estratégica había llegado un año antes con las manifestaciones de George Keennan en el sentido de que "Cualesquiera que hayan sido las razones para considerar a la URSS como un posible adversario militar, si no probable, de los Estados Unidos, el momento para tales consideraciones ya ha pasado", *New York Times* (10/04/89).
28. En octubre de 1988, el secretario general de la OTAN, Manfred Wörner, manifestaba que "el objetivo de los esfuerzos de reforma soviéticos no es, desde luego, agradar al Oeste, ni pretenden los soviéticos abandonar su propio sistema. Por el contrario, el objetivo básico es el de hacer que el sistema actual funcione más eficientemente" y que "Debemos recordar a nuestras opiniones públicas que aunque ha cambiado el enfoque de Moscú, la actitud y las capacidades militares soviéticas permanecen inalteradas". Discurso ante el RIIR, Bruselas (03/10/88), publicado por Studia Diplomatica 42 (verano 1989):7 y 9, respectivamente.

29. Gregory Flynn señaló la falta de planes propuestas occidentales para orientar la transición en el Este tras producirse los cambios que se habían reivindicado durante cuatro décadas, "Problems in Paradigm" Foreign Policy 74 (primavera 1989):64-65; y Jonathan Dean puso de manifiesto la confusión occidental "sobre cómo hacer frente a la ofensiva de paz más fuerte y sustantiva de todo el periodo de la Guerra Fría", "Military Security in Europe" Foreign Affairs (otoño 1987):24.
30. La difícil situación para justificar el mantenimiento de las estructuras defensivas anteriores a la luz de los nuevos cambios habría forzado a los gobiernos occidentales a retomar la iniciativa, según Robert E. Hunter, "Beyond the Cold War" The Washington Quarterly (otoño 1989):42.
31. Jorge Fuentes ha considerado como factores determinantes de un nuevo orden de seguridad en Europa la aceptación de los cambios en el Este, la desaparición del enemigo, la superación de la división de Europa y la búsqueda de la paz, "Vers un nouveau concept de sécurité européenne" Rev. de Politique Internationale 955 (20 ene 90):13.
32. Gregory Flynn señalaba la división entre quienes creían que la URSS perseguía su viejo objetivo de dividir la alianza y quienes consideraban que la URSS había concluido "que sus intereses de seguridad están adecuadamente garantizados dentro del orden vigente pero que las nuevas políticas son necesarias para tratar con sus desafíos políticos y económicos", "Problems in Paradigm...", p. 71.
33. Estas opciones de arquitectura se recogen por Charles Cooper, Keith Krane, Thomas Hirschfeld y James Steinberg, "Rethinking Security Arrangements in Europe" RAND N-3107-AF (ago 1990):25-32.
34. Stanley Sloan señalaba cómo la CSCE proporcionaba el medio de que los países del Este finalizaran su dependencia de seguridad respecto a la URSS "sin provocar a la Unión Soviética, como probablemente lo harían sus lazos con la OTAN", "The U.S. and a New Europe Strategy for the Future" Enjeux Atlantiques 2, (nov-dic 1990):30.
35. Declaración sobre Partnership with the Countries of Central and Eastern Europe de la reunión ministerial del CAN de Copenhague (06-07/06/91), NATO Communiqués 1991, pp. 17-20.
36. *Ibidem*, párrafo tercero, p. 17.
37. Lawrence Freedman señalaba en 1989, el papel estabilizador del EV durante la transición, aunque reconocía que en el futuro "la seguridad europea no puede y no debe depender de un equilibrio de alianzas de la forma que los hizo en el pasado", "Do Alliances have a future in Europe" en Deuxième session européenne des Hautes Etudes de Defense, CED Proceedings, (nov-dic 1989):228.
38. Las relaciones de seguridad entre esos tres países estaban más enfocadas inicialmente a la cooperación que a la "creación de un minibloque político-militar" que no ofrecía garantías de estabilidad, según señalaba el ver el artículo del ministro de Exteriores de la RFCS, Jiri Dienstbier, "Central Europe's Security", Foreign Policy (verano 1991):122. Tras la primera "cumbre" sin resultados de Bratislava (abril 1990), se llegó en la segunda de Visegrad (febrero 1991) al acuerdo de establecer consultas regulares, que se regularían en la reunión de Cracovia (agosto 1991).
39. La Cuadrangular se creaba en Budapest (11/11/89) por Austria, Hungría, Italia y Yugoslavia. Checoslovaquia se incorporaba (20/05/90) para formar la Pentagonal, que se convertía en Hexagonal con la llegada de Polonia (27/07/91) para volver a ser Pentagonal en enero de 1992 tras la retirada de Yugoslavia.
40. Propuesta por Václav Havel ante la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (10/05/90) y ante el Consejo Atlántico de MM.AA.EE. de la OTAN (23/04/90), consistía en un sistema de seguridad europeo unificado compuesto por una Comisión de ministros de Exteriores, junto a unos órganos subordinados en los que incluía un Comité militar.
41. Eduard Shevardnadze propuso a los miembros de la CSCE la creación de un Gran Consejo Europeo que se reuniría a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno cada dos años; un Consejo Paneuropeo que se reuniría a nivel de ministros de Exteriores cada año; un centro de estabilidad para prevenir conflictos; un secretariado técnico y varios comités de coordinación. FBISU (07/05/90) recogido por ARMS Control Reporter 402.B.262.2
42. Keith B. Payne y Michael Rühle han descrito esta propuesta del Partido Social Demócrata (SPD) alemán, en base a la cual la seguridad pan europea se establecería en base al desarrollo de la CSCE, sustituyendo a las demás organizaciones actuales, cuyo papel sería facilitar la transición hacia el nuevo sistema. "The Future of the Alliance: Emerging German Views", Strategic Review 19 (invierno 1991):42-43.

43. La enunciación de la idea por Mijail Gorbachov aparece en su obra Perestroika: New Thinking for our Country and the World, (Londres: Collins, 1987):208. Sin embargo, Hans Günter Braucht ha sostenido que a pesar de la difusión de la idea, ni en su exposición ante el Consejo Europeo (06/06/89) ni en la declaración conjunta germano-soviética con ocasión de su visita a la RFA (13/06/89), Mijail Gorbachov decía "como se iba a organizar la paz europea tras la era de la guerra fría", "German Unity and the Future European Order of Peace and Security", AFES-Press Report 38 (1991):40-41.
44. Bajo este título se enmarcan dos propuestas. La primera correspondía a Richard H. Ullman y correspondía a una nueva organización de la seguridad colectiva basada en el desarrollo de la CSCE y de la DEO, Securing Europe (Londres: Adamantine Press Ltd, 1991):63-67. La segunda se debía a Malcom Chalmers y cubría todo el espacio pan europeo para evitar la renacionalización, ya que a falta de un acuerdo pan europeo "cada país buscará cualquier combinación de acuerdos permanentes y "ad hoc" que crea que mejor protege su seguridad". La Organización de la Seguridad Europea (ESO) garantizaría las fronteras externas, los expansionismos internos y reduciría el nivel de armamento. "German Unity and the Future of European Order...", p. 83. En ambos casos el papel de la OTAN consistiría en facilitar la transición.
45. M. Gorbachov, en su discurso ante el Consejo de Europa (06/06/89) señalaba que "LA URSS y los EEUU constituyen una parte natural de la estructura político-internacional europea. Y su participación en su evolución no sólo está justificada, sino que está históricamente determinada. Ningún otro camino es aceptable ni conducirá a ningún resultado", Europe Transformed: Documents on the End of the Cold War (Londres: Tri Service Press, 1990):324.
46. Peter Corterier ha descrito las iniciativas soviéticas para mantener el PV. Además de la anterior, citaba el primer discurso de Shevardnadze en la OTAN (19/12/89), "Quo Vadis NATO?", Survival 32 (mar-abr 1990):144-145.
47. Comunicado del comité de MM.AA.EE. del PV, Soviet News (01/11/89) recogido por Lawrence Freedman, Europe Transformed..., p. 355.
48. Hans Günter Braucht ha señalado cómo muchas de las propuestas de fomento institucional sugeridas por el ministro de Exteriores alemán, Hans Dietrich Genscher -partidario de la CSCE- fueron acogidas en la declaración de Londres del Consejo Atlántico de 1990, a pesar de que "en la primavera de 1990, los representantes británicos y americanos previnieron que la CSCE no podía convertirse en el sustituto de la OTAN", "German Unity and the Future of European Order...", p. 44.
55. Diego A. Ruiz Palmer, "French Strategic Options in the 1990s", Adelphi Papers 260 (verano 1991):29.
50. Fred Chernoff ha señalado, p.e., cómo los grupos de la OTAN y del Grupo de Trabajo de Alto Nivel (ELTF) encargados de negociar las MFCS estaba constituido por las mismas personas, "Arms Control, European Security and the Future of the Western Alliance", Strategic Review 20 (invierno 1992):22.
51. Victor-Yves Ghebali ha comparado el clima y desarrollo de las negociaciones FASE respecto a las MBFR anteriores en función de la aceptación soviética de las propuestas aliadas, "Les fondements de l'ordre européen de l'après-guerre froide", Politique Étrangère (primavera 1991):64-65.
52. Los mecanismos y sus activaciones se recogen en el informe de la Comisión de la CSCE del Congreso de los EEUU, Washington D.C., febrero 1992, pp. 25-30.
53. Este mecanismo se recoge en el apartado 17 del Documento Viena 1992 (nota 108), y se ha utilizado tres veces en 1991 contra Yugoslavia, a petición de Austria, Italia y Hungría sucesivamente.
54. El mecanismo se regula en el art. 18 del Documento Viena 1992, (Viena: CSCE, 1992),
55. Definido en el Anexo 3 del resumen de las conclusiones del Consejo de Berlín (19-20/06/91).
56. Definido en la reunión de expertos de la Valetta (08/02/91), aprobado por el Consejo de Berlín (20/06/91), y pendiente de una reunión de expertos para su desarrollo en Ginebra (12-23/10/92).
57. Definido en el anexo 2 del resumen de conclusiones del Consejo de ministros de Asuntos Exteriores de Berlín (20/06/91), (Praga: CSCE, 1991).
58. Apartado 22 de la Declaración sobre una Alianza Atlántica Transformada de los Jefes de Estado y de Gobierno del CAN de Londres (05-06/06/90), NATO Final Communiqués 1986-1990 (Bruselas: NATIS, 1991):44.

59. El texto de la Carta de París para una nueva Europa y la Declaración conjunta de veintidós Estados figura en Cumbre sobre la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, (Madrid: Ministerio del Portavoz del Gobierno, 1990):17-59 y 60-65, respectivamente.
60. Declaración conjunta de veintidós estados de París (19/11/90), *ibídem*, pp. 60-65.
61. De esta forma, a partir de 1992 se incorporarían todos los miembros de la CSCE a las conversaciones sobre desarme convencional, aunque eso no implicaba que todos se vieran sujetos a todo los acuerdos particulares previos.
62. Carta de París para una nueva Europa, Cumbre de la CSCE..., pp. 25-27.
63. Las conclusiones del Consejo de Ministros de la CSCE de Berlín (19-20/06/91) figuran en el documento del mismo nombre y fecha publicado por la Secretaría de la CSCE de Praga.
64. El desarrollo de los contenidos, fuera de los límites temporales de la tesis, continuaría durante 1992. Con ocasión del Consejo de Praga (30-31/01/92) se reforzó el sistema de consultas y supervisión del CAF; la capacidad de gestión de crisis del CAF y del Presidente en ejercicio del Consejo y las consultas sobre cuestiones político-militares en el CPC. También se remitió a la Conferencia de Continuidad de Helsinki de 1992 el estudio de nuevas funciones de gestión de crisis. En esa reunión se regularon las competencias institucionales. Se reforzaron los papeles del Presidente en ejercicio del Consejo y del CAF, dotando a aquel de una "troika" y a ambos de la posibilidad de crear grupos de trabajo "ad hoc". Se creó la figura de un Alto Comisionado par las minorías nacionales. Se introdujeron los mecanismos de pronta alerta, gestión de crisis (incluidas las misiones de encuesta y el mantenimiento de la paz) y el arreglo de controversias. Se creó el Foro de Cooperación en materia de seguridad y un programa de acción inmediata para profundizar las medidas de cooperación militar entre los países de la CSCE. Los documentos de ambas reuniones figuran en La Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, (Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores): 283-315.
65. James Baker, discurso en el Instituto Aspen de Berlín (18/06/91) Building the New Europe USIS, pp. 13-14 y 4, respectivamente.
66. Esta cesión aparece explícitamente en el discurso de James Baker sobre "A New Europe, A New Atlanticism: Architecture for a New Era" en Berlín (12/12/89), USIS (jul 1991):27.
67. Estas iniciativas se detallan y analizan por George Joffe "European Security and the New Arc of Crisis" Adelphi Papers 265 (invierno 1991):60-61.
68. En el apartado quinto de la citada declaración con ocasión de la reunión ministerial del CAN (06-07/06/91) de Copenhague se decía que "Estamos comprometidos a trabajar con los otros estados participantes en la CSCE para de la próxima reunión de Berlín un paso nuevo y decisivo para reforzar el papel de la CSCE y consolidar su nuevo componente institucional, especialmente por el incremento de su capacidad de consultas políticas. En particular, trataremos de reforzar el potencial de la CSCE para la prevención de conflictos, la gestión de crisis y el arreglo pacífico de controversias", NATO Final Communiqués 1991..., NATIS, p. 18.
69. Los detalles del desarrollo posterior de este programa que incluía contactos a todos los niveles jerárquicos y cursos de familiarización con la OTAN se han descrito por Angus Watt, "The Hand of Friendship: the Military Contacts Programme", NATO Review 40, (feb 1992):19-22.
70. "Declaration on Peace and Security". Reunión de Jefes de Estado o de Gobierno de Roma (07-08/12/91), NATO Final Communiqués 1991..., NATIP, pp. 26-29.
71. Esta salvaguardia, (denominada "consenso manos uno" en el argot de la CSCE) se incluía en el ámbito de los derechos humanos y se normativizaría posteriormente en el Consejo de la CSCE de Praga (30-31/01/92). La Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa..., M. Asuntos Exteriores, p. 289.
72. Declaración de la reunión ministerial extraordinaria del CAN en Bruselas (21/08/91), NATO Final Communiqués 1991, NATIP, pp. 23-25.
73. Pocos días antes de la desaparición formal de la Unión Soviética (20/12/91), los Jefes de Estado y de Gobierno aliados -salvo Francia- emitieron una declaración de apoyo a los procesos de transformación interna de la Unión Soviética. Consejo del Atlántico Norte de Roma (07-08/11/91), *ibídem*, pp. 33-34.
74. La reunión del CCAN tuvo lugar en Bruselas (20/12/91) y en ella se emitió la declaración sobre Dialogo, Asociación y Cooperación (Statement on Dialogue, Partnership and Cooperation), *ibídem*, pp. 37-39.

75. Esta cifra se vio alterada por la declaración (recogida en una nota a la declaración) del embajador de los Estados soberanos sucesores de la URSS, según la cual: "De acuerdo con las últimas instrucciones recibidas de Moscú y resultantes de las consultas entre los Estados soberanos, solicitamos que todas las referencias a la Unión Soviética sean excluidas del texto de la Declaración". Declaración sobre Diálogo, Asociación y Cooperación del CCAN de Bruselas (20/12/91), NATO Communiqués 1991, p. 37.
76. Los parlamentos de Bulgaria, Hungría, Polonia y la antigua URSS y Checoslovaquia recibieron el estatuto de asociados en 1990; Rumanía, las Repúblicas Bálticas y la Federación Rusa en 1991. La primera reunión de una serie de seminarios denominados "Rose-Roth" entre parlamentarios de esos países y de la AAN tuvo lugar en julio de 1991, "Parliamentary oversight and control of Defence Policy, expenditure and military Forces" (Bruselas: AAN, 1992).
77. Stanley R. Sloan describe el ambiente de escepticismo en la administración norteamericana hacia esta posibilidad, "The US and a New Europe...", pp. 23-24.
78. Robert A. Levine llegaba a esta conclusión tras analizar las alternativas de seguridad en "European Security in the 1990s" RAND N-3240-RC (1991):3.
79. Michel Foucher, "Renforcement de la CSCE", Politique Etrangère (otoño 1990):597-8.
80. *Ibidem*, p. 38.
81. Pierre Buhler ha cuestionado la idoneidad de la CSCE para promover la cooperación en materias, "La OTAN, la UEO y la CSCE", en El futuro de la Alianza (Madrid: Asociación Atlántica Española):90-91.
82. Gregory Flynn y Davis J. Scheffer echaron de menos un Tratado Pan-Europeo e, incluso lo esbozaron en, "Limited Collective Security", Foreign Policy (otoño 1990):91 y 96-101, respectivamente. Hugh De Santis echaba de menos la amenaza de sanciones militares, "The Graying of NATO", The Washington Quarterly (otoño 1991):55.
83. Esta sugerencia y otras actividades aperturistas hacia el Este de la Asamblea del Atlántico Norte se han evaluado por su vicepresidente, Simon Lunn, "The Hand of Friendship: The Parliamentary Contribution" NATO Review 40 (feb 1992):12-18.
84. Estos problemas se han descrito por James Steinberg, "European Defence Cooperation: Why Now" en Europe in the Western Alliance J. Alford K. Bunt eds., (Londres: MacMillan/IISS, 1988):44-46.
85. Reinhardt Rummel describe las diferencias a propósito de Polonia, Afganistán, CSCE económico, "The evolution on an International Actor...", pp. 132-3. El mismo autor y Peter Schmidt señalan cómo "contra el deseo americano, los europeos occidentales se las arreglaron para mantener vivo parte del diálogo Este-Oeste, "The Changing Security Framework", en The Dynamics of European Integration, William Wallace eds., (Londres. RIIA, 1990):270.
86. Maurizio Cremasco ha descrito esta divergencia, excluida la británica, en "The Mediterranean Area in Perspective" The International Spectator (abr-jun 1990):123.
87. David Allen y Michael Smith han descrito las controversias trasatlánticas a propósito de la política exterior y de seguridad -sin incluir los conflictos comerciales-, "West Europe in Reagan's World", The Evolution..., R.Rummel ed., pp. 201-36.
88. David Allen y Michael Schmidt, "West Europe in Reagan's World", Reinhardt Rummel ed., The Evolution..., R.Rummel ed., p. 227.
89. Maurizio Cremasco ha señalado cómo había "una creciente consciencia entre los estados europeos de que las amenazas para su seguridad provenían menos del tradicional adversario de una agresión soviética y más de una crisis Sur-Sur o Norte-Sur que llevarán a un enfrentamiento soviético-norteamericano, y de ahí a uno Este-Oeste" "Do it yourself: the National Approach to the Out-of-Area Question", The International Spectator 22, (jul-sep 1987):130. A la misma conclusión llegaba Paul E. Gallas, tras analizar la experiencia del Golfo de 1984, "The NATO Allies and the Persian Gulf" en The US, Western Europe and Military Intervention Overseas, Christopher Coker ed., (Londres: RUSI/MacMillan, 1987):58-61.
90. Esta perspectiva complementaria se encuentra en Karl Kaaiser y John Roper, "What Future for the Partnership", British-German Defense Cooperation, (Londres, Jane's Pub.Co. Ltd/RIIA, 1988):297.

91. Este argumento se encuentra en Elizabeth D. Sherwood, Allies in Crisis (Londres: Yale Univ. Press, 1990):160.
92. Christoph Bertram señaló cómo a partir de entonces el debate se desplazaría más hacia la modalidad que hacia la conveniencia de la intervención "Europe's Security Dilemmas", Foreign Affairs (verano 1987):943-5.
93. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, "Los conflictos fuera de área", Política Exterior 19 (invierno 1991):68.
94. Así se ha pronunciado John Chipman, "European Responses Outside Europe", Europe in the Western Alliance..., A. Hunt ed., p. 111.
95. Maurizio Cremasco ha atribuido la falta de cooperación en el conflicto Irán-Irak al interés europeo por evitar una presencia "occidental" que provocara la intervención soviética, por lo que la colaboración se limitó a la colaboración naval franco-británica y la sustitución italiana de las unidades navales norteamericanas en el Mediterráneo. En el caso de la intervención de la Fuerza Internacional en el Líbano, cada país europeo interpretó el mandato de forma diferente. En el caso de las operaciones de minado del canal de Suez de 1984, Francia e Italia rehusaron participar en el comité coordinador egipcio, junto con los EEUU y el Reino Unido, "Do it yourself...", pp. 141-5.
96. Ya Henry Kissinger en 1973 manifestó que "los Estados Unidos tienen intereses y responsabilidades globales. Nuestros aliados europeos tienen intereses regionales" citado por David Sherwood en Allies in Crisis..., p. 144.
97. Maurizio Cremasco ha analizado las divergencias entre los europeos y entre los estadounidenses respecto a las políticas, medios y fines de las actividades fuera de área, "Do it yourself...", p. 131.
98. Para un análisis de las diferentes tendencias y perspectivas europeas respecto a las actuaciones fuera de zona ver John Chipman, "European Resolutions outside...", A. Hunt. ed., pp. 114-26.
99. En 1982, los aliados, tras evaluar el impacto de la creación de las Fuerzas de Despliegue Rápido norteamericanas para actuar en el Golfo Pérsico en el contexto Este-Oeste en Europa, limitaron su apoyo a compensar los efectos de la estrategia norteamericana en Europa, sin compartir sus costes, lo que intensificó las reclamaciones del Congreso de una reducción del esfuerzo en Europa, según ha señalado Elizabeth D. Sherwood, Allies in Crisis..., pp. 158-9.
100. Un aspecto complementario de las bases era, en opinión norteamericana, que las contraprestaciones económicas solicitadas por Portugal, Grecia y Turquía "subvertían los acuerdos de seguridad mutuas" por lo que su coste debería trasladarse a los aliados según la opinión de Patricia Schroeder, ponente de un informe al Comité de Fuerzas Armadas del Congreso de los EEUU sobre el Reparto de la Carga de 1988 citado por Loïc Bouvard en el informe AF 225 PC (88)5 de la AAN "Alliance Political Developments in 1987-88, Arms Control, Bases, the Gulf" (nov 1988):31-32. Sólo en el Mediterráneo, no se volverían a utilizar las bases de Nea Makri, Hellenikon (Grecia) y Torrejón (España) por imposición de estos países y se renunció al empleo de Comiso (Italia) y Erharc y Eskisehir (Turquía).
101. Estos acuerdos se adoptaron en la reunión de ministros de AA.EE del Consejo de Bruselas (09/12/83), NATO Final Communiqués 1981-1985, Bruselas, NATIS, 1986, pp. 103-4.
102. John Chipman ha descrito cómo a pesar de los acuerdos del CPD de 1984 tras el informe "South-West Asia Impact Study", no se definió claramente la "compensación, facilitación y participación" europea en el caso de una retirada masiva de fuerzas de Europa para actuar fuera de la zona de la OTAN, "European Resolutions Outside...", A. Hunt. ed., pp. 144-7.
103. El informe "Discriminate Deterrence" expresaba que "algunas de las bases más útiles para tales operaciones (las del Golfo) en España y las Azores podrían de nuevo correr peligro por controversias sobre el acceso de EEUU", Fred C. Ikle, Washington D.C., (enero 1991):25.
104. Estas carencias se han analizado por Roberto Aliboni en "European Security and Out of NATO Area Crisis", The International Spectator, (abr-jun 1988):91-95.
105. Cremasco ha comparado los diferentes enfoques nacionales frente a Libia y cómo la visita a Madrid, Londres, Bonn, París y Roma del enviado norteamericano, Vernon Walters, los días 13 a 15 de abril, no tuvo carácter consultivo sino informativo, "Do it yourself...", pp. 146-8. Por su parte el presidente francés, F. Mitterrand, se quejaba de la falta de consulta norteamericana a pesar de que "Libia estaba entonces en guerra con el Tchad, donde nosotros mismos estábamos implicados" La politique de défense de la France (París: FEDN, 1989):317.

106. Elizabeth D. Sherwood ha constatado que "la estructura formal de la alianza resultó un mecanismo restrictivo, pesado y generalmente insatisfactorio para coordinar de políticas más allá del área del tratado", Allies in Crisis..., p. 177.
107. Elizabeth D. Sherwood ha descrito cómo a principios de 1988, todos los aliados, menos Francia, coordinaron sus fuerzas para las operaciones de limpieza de minas mediante un sistema de reuniones informales para evitar duplicación de esfuerzos. Este tipo de cooperación informal convenció a la administración Reagan "que los patrones de diálogo bilateral e informal sobre asuntos fuera de zona ante los principales colaboradores producían resultados tangibles más grandes", Allies in Crisis..., p. 183.
108. John Chipman, "European Resolutions Outside...", A. Hunt ed., p. 126.
109. Franco Angeli ha evaluado la contribución colectiva aliada a las operaciones del Golfo y ha señalado la oposición al envío de unidades navales como "signo de presencia" durante el Consejo Atlántico de Bruselas (10/12/90), L'Italia Nella Política Internazionale 1990-1991 (Roma: IAI, 1992):245-6.
110. Manfred Wöberner, "La OTAN tras la cumbre de Roma", Política Exterior 24 (1991):58.
111. Steven Philip Kramer, "The French Question" The Washington Quarterly (otoño 1991):91.
112. Art 87a: 1) La Federación construirá fuerzas armadas con fines defensivos. Su entidad numérica y estructura orgánica general se reflejarán en el presupuesto. 2) Además de defensa, las fuerzas armadas sólo pueden ser utilizadas en la extensión explícitamente permitido por esta Ley Fundamental. Art 24, 2) Para el mantenimiento del la paz, la Federación puede entrar en un sistema de seguridad colectiva mutua. El debate en base a estos artículos y al debate jurídico sobre la interpretación amplia o restringida entre las fuerzas políticas alemanas se encuentra en Karl-Reinz Kamp, Enjeux Atlantiques 3 (abr-may 1991): 50.
113. Yves Boyer y Diego Ruiz Palmer señalaron la necesidad de hacer frente a las nuevas amenazas emergentes de zonas como el Mediterráneo, "L'Alliance atlantique et la coopération européenne en matière de sécurité", Politique Etrangère (primavera 1989):112-3; y Nicole Gnesotto ha destacado cómo la crisis kuwaití "ha tenido el efecto de introducir bruscamente una nota de realidad en el debate europeo sobre la seguridad" "European Defence: Why not Twelve" Chaillot Papers 1 (may 1991):2.
114. Estos riesgos "mas allá de la contención" se describen por "NATO and Out-Of-Area Concerns" en Security Arrangements for a new Europe William D. Wharton ed., (Washington D.C: National Defence Univ. Press, 1992):97-98; e Irán desde África del Norte, Oriente Próximo y Medio, los Balcanes y los territorios de la antigua URSS, en lo que George Joffe ha denominado "el nuevo arco de crisis", "European Security and the New Arc of Crisis" Adelphi Papers 265 (inv 1991):54-55.
115. Ian Gambles ha descrito las iniciativas militares para la creación de fuerzas específicas en el Reino Unido, Francia, Italia y España, a pesar de su escasa dimensión comparadas con las tomadas por EEUU, "Prospects for West European...", pp. 35-37.
116. Cremasco, "The Mediterranean Area...", p. 134-5.
117. John Chipman ha descrito estos problemas en "European Responses Outside Europe", A. Hunt., 133-44.
118. George Joffe, "European Security and the New Arc..." pp. 59-60.
119. Esta clasificación se debe a Miguel Herrero, en cuya opinión el ámbito indicado para abordar estas cuestiones sería el occidental -y no el atlántico, "Los conflictos fuera de área", Política Exterior 19 (Invierno 1991):73-75.
120. En su informe especial, la AAN consideraba que "la OTAN no se había diseñado para afrontar esos problemas, y otras democracias de corte occidental deberían estar implicadas en el proceso. Por lo tanto, se debería establecer un nuevo marco consultivo de planificación de contingencia -un Grupo de Trabajo Occidental en Temas de Seguridad Global-, separado de la OTAN, con la participación de los países de la OTAN y Japón, y abierto a otros países occidentales que pudieran desear unirse" NATO in the 1990s (1988):14.
121. Thomas Kielinger señaló cómo el primer ministro británico, John Major, se opuso "a un compromiso vinculante de todos los miembros de la UEO o la OTAN a reaccionar de una forma estipulada ante amenazas que procedieran de fuera de la zona del tratado", "The Gulf" Aussenpolitik (otoño 1991), ed. inglesa, p. 248.

122. Apartado 6.II de la declaración de la reunión ministerial del CAN de Copenhague (06-07/06/91), NATO Communiqués 1991, p. 22.
123. Michael Moodie, *Integrating Politics, Economics and Security: the Forgotten Dimensions of Strategy* en NATO Proceedings 1989, Douglas A. Leake ed., (Washington D.C.: National Defence Univ., 1989):193-4.
124. "London Declaration on a Transformed Europe", Bruselas, NATIS, 1990, apdo. 4, p. 41.
125. Jérôme Paolini y Frédéric Bozo han descrito este debate estructural de fondo en la transición desde un "sistema de seguridad obligado" basado en las capacidades militares de los dos bloques a un "sistema de seguridad compartida" basado en el desarme y en las medidas de confianza, "L'Europe entre elle-même et le Golfe", Politique Étrangère (primavera 1991):183-4. Stanley R. Sloan coincidía en este enfoque y sugería que durante la transición de uno a otro, la OTAN debería desempeñar el papel de "red de seguridad", "The U.S. and a New Europe...", p. 38.
126. Discurso en el Club de Prensa de Berlín (12/12/89), sobre "A new Europe, a New Atlanticism: architecture for a new era", Building the new Europe USIS (jul 1991):23.
127. *Ibidem*, p. 23.
128. Ian Gambles ha señalado cómo el acercamiento de Francia a la OTAN sería parte de un proceso de "desenmascaramiento" de los estrechos vínculos existentes que la creación de otros nuevos. En el caso de España resalta los acuerdos de coordinación suscritos, y la participación en el ciclo de planeamiento de la alianza y -a diferencia de Francia- en el GPM y en el CPD, "Prospects for West European Security...", p. 27.
129. Jan Willem Honig ha analizado las propuestas nacionales europeas, "NATO: An Institution under Threat?" IEWSS Occasional Papers 22 (1991):8-15.
130. Hugh De Santis señala que la desaparición del enemigo "minó la razón de ser de la OTAN", "The Graying of NATO", The Washington Quarterly (otoño 1991):53.
131. Oliver Debouzy ha denominado este liderazgo como "jerarquía natural", "The Debate on the American Presence in Europe" ESG/IPRI (ene 1991):11.
132. Reinhardt Rummel y Peter Schmidt han señalado esta función del pilar en "The Changing Security Framework", The Dynamics of European Integration, William Wallace, ed., (Londres: RIIA, 1990):272.
133. El incremento del valor político de las fuerzas norteamericanas en Europa para influir en los asuntos de seguridad europeo se encuentra en Stanley R. Sloan, "The U.S. and a New Europe...", p. 1.
134. Así lo ha señalado Reinhardt Rummel, "The Role of Western Europe in a Changing International System", en Change in the International System" (Copenhague: Comisión Danesa de Seguridad y Desarme, 1990):62.
135. Peter Corterier veía una señal del afán de que la OTAN asumiera nuevas competencias en la iniciativa del embajador permanente de EEUU ante la OTAN, William H. Taft IV, quien había propuesto que esta organización "era el único foro capaz de aglutinar los esfuerzos de otras instituciones más preparadas para proporcionar asistencia técnica, económica o financiera a los países del Este, "Quo Vadis NATO?...", p. 153.
136. Robert Hunter ha analizado esta evolución de los papeles fundamentales de la OTAN en "Europe, the U.S. and the End of the Cold War" The International Spectator 26 (ene-mar 1991):18-19.
137. El Secretario General de la OTAN, Manfred Wörner, reconocía la aproximación a nuevos objetivos de seguridad, cuando tras reivindicar que "La seguridad de los estados miembros de nuestra alianza es, por lo tanto, menos que nunca una noción puramente militar" enumeraba nuevos desafíos a los que hacer frente que afectaban a la seguridad -y no tanto a la defensa- de sus miembros, como los emergentes en el Tercer Mundo: demografía, pobreza, recursos, medioambiente o proliferación que imponían una adaptación a las nuevas circunstancias, pero no una búsqueda de un papel que justificara su existencia, ya que esta, "mantener la seguridad de sus miembros" seguía vigente. "La sécurité européenne et l'avenir de l'Alliance", Politique Étrangère (otoño 1990):610.

138. Jan Willem Honig ha señalado que el concepto, manifestado también por el presidente Bush, corresponde a una visión instrumental norteamericana donde el instrumento diplomático de la OTAN respondería a los intereses de su política exterior en relación con la CE y Europa del Este, "NATO: An Institution under Threat...", p. 6-7.

139. Comunicado del Consejo del Atlántico Norte, Copenhague (07/06/91) "NATO'S Core Security Functions in Europe", NATO Final Communiqués 1991, Bruselas, NATIP, 1992, p. 21-22.

140. Apartado quinto de la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Roma (07-08/11/91), "Rome Declaration on Peace and Security", *ibídem*, p. 27.

141. Hans Binnendijk ha descrito estos problemas residuales del nuevo entorno estratégico europeo, y aunque la intensidad ha decrecido desde el telón de acero a un "cinturón de inseguridad" desde Riga, los Balcanes a Rabat "The Emerging European Security Order" The Washington Quarterly (otoño 1991):68.

142. Apartado 19 de la declaración de la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Roma (07-08/11/91), "Rome Declaration on Peace and Security", NATO Communiqués 1991..., NATIP, p. 32.

143. Así lo señalaba Fred Chernoff, "Arms Control, European Security and the Future of Western Alliance", Strategic Review (invierno 1992):29.

144. Estas misiones reflejan la adaptación de la OTAN a la realidad estratégica tras el fin de la Guerra Fría y de la división de Europa, según Willem F. van Eekelen, "The Changing Environment of Transatlantic Relations" ESG (1991):49.

145. En este sentido se pronunciaba Jan Willem Honig, tras analizar las otras opciones citadas, "NATO: An Institution under Threat?" IEWSS Occasional Papers 22 (1991):53-54. También Manfred Wöerner ha señalado que la estructura militar integrada permitiría reducir los riesgos de seguridad derivados de "los cuantiosos recortes en los distintos presupuestos nacionales de defensa" y de la incapacidad individual para asumir los riesgos futuros, "La OTAN se transforma", Revista de la OTAN (dic 1991):7.

146. Hans Günter Braucht ha señalado cómo las alianzas no podían ya resolver los problemas de seguridad reales como los conflictos étnicos o la proliferación, compitiendo entre ellas, "German Unity and the Future of European Order...", p. 73.

147. Carlo Jean cuestionaba, por falta de realismo, que la OTAN pudiera "tomar el lugar del G-7 o convertirse en un foro para la coordinación de las políticas generales entre Europa y la CE", "The New European Strategic Environment" The International Spectator 26, (ene-mar 1991):51.

148. Aunque el debate fue sobrepasado por los acontecimientos, se barajaron ciertas opciones. Joachim Krause y Peter Schmidt señalaron tres escenarios según Alemania quedara en la órbita de la CSCE, la IED, o la OTAN, "The Evolving New European Architecture", The Washington Quarterly (otoño 1990):83-84.

149. Este concepto amplio desde la perspectiva de la seguridad occidental se ha recogido por Christopher Layne, "Superpowers Disengagement", Foreign Policy 77 (invierno 1989):22.

150. Estas alternativas se analizan por Carlo Jean, "The New European Strategic Environment" The International Spectator 26, (ene-mar 1991):48; John Orme añadía otras opciones: un condominio germano-soviético; la incorporación a la CEE, la desaparición de la URSS y la anarquía, "Security in East Central Europe: Seven Futures" The Washington Quarterly (verano 1991):101-4.

151. Gregory P. Treverton, "Elements of a New European Security Order", The Journal of International Affairs (verano 1991):93.

152. Renata Fritsch-Bournazel señalaba cómo la percepción de riesgos singularizados había llevado a los alemanes de ambos lados a compartir "la comunidad de responsabilidad para la paz y la seguridad en Europa" representada por la resolución del Bundestag sobre política alemana (Deutschlandpolitik) de 9 febrero 1984, "The Changing Nature of the German Question" en The Two German States and European Security, Stephen Larabee ed., (Londres: MacMillan/IEWSE, 1989):47.

153. Declaración Jefes de Estado y de Gobierno de Bruselas (30/05/89) NATO Final Communiqués 1986-1990 p. 37.

154. Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de Londres (09/05/90), *ibídem*, p. 41.

155. Victor-Yves Ghebali ha señalado cómo frente al deseo de numerosos miembros, "la unificación no se ha efectuado en el cuadro del proceso paneuropeo de la CSCE", "Les fondamenta de l'ordre européen", Politique Etrangère 1 (primavera 1991):60.

156. Declaración del Consejo ministerial de la CPE (10/12/89), Europe Transformed: Documents on the End of the Cold War, Lawrence Freedman ed., p. 395.

157. Resolución B3-691/90 de 4 abril 1990, DOCE 113 (07/05/90):98-99.

158. Alberto Valladao señaló la escasa influencia aliada en las decisiones alemanas en relación con su seguridad, "Le traité germano-soviétique", Documentation- Questions Allemandes (5/90):13-17.

159. Fred Chernoff, "Arms Control, European Security and the Future of Western Alliance" Strategic Review 20 (Invierno 1991):22.

160. Apartado 12 de la Declaración del Consejo de Londres (05-06/07/90), "London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance", NATO Final Communiqués 1986-1990..., NATIS, p. 42.

161. Hubert Vedrine y Jean Musitelli, "Les changements des années 1989-1990 et l'Europe de la prochaine décennie", Politique Etrangère 1 (primavera 1991):167.

162. Constantine C. Menges ha analizado el proceso de negociación, y señalado como a pesar de su autonomía "Alemania occidental dejó claro que no habría más concesiones o beneficios económicos a menos que los soviéticos consintieran permitir que una Alemania unificada permaneciera en la OTAN", The Future of Germany in the Atlantic Alliance (Washington D.C.: The AET Press, 1991):124.

163. Según el art. 3 citado, "Si cualquier parte fuera objeto de un ataque, la otra no proporcionará ninguna ayuda militar u otra asistencia al agresor". El texto íntegro en inglés del Tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación entre Alemania y la Unión Soviética aparece íntegramente en inglés en Constantine C. Menges, *ibidem*, pp. 233-40. Este compromiso parece contradecir el compromiso previo de asistencia automática establecido en el artículo quinto del Tratado del Atlántico Norte y pudiera suponer, como ha puesto de manifiesto Alfredo Valladao como "una declaración de neutralidad en caso de conflicto", "Le traité germano-soviétique", Documents 5 (dic 1990):14.

164. Tratado sobre un Arreglo Definitivo con Relación a Alemania, suscrito en Moscú (12/09/90) por la RFA, RDA, URSS, EEUU, Reino Unido y Francia. El texto en inglés aparece en Constantine C. Menges, The Future of Germany ... pp. 225-32.

165. Discurso del presidente de EEUU, John F. Kennedy, en Frankfurt (25/06/63), reproducido por Urs Leimbacher, "The European Defence Pillar: Myth and Reality" PSIS 2/1990, p. 2.

166. Yves Boyer y Diego Ruiz Palmer, "L'Alliance atlantique et la coopération européenne en matière de sécurité" Politique Etrangère (primavera 1989):114-7.

167. En la idea de Jacques Hunsinger, el pilar europeo, más que una alternativa europea, pretendía una redistribución de responsabilidades en la alianza, "L'avenir de la défense de l'Europe occidentale: une alliance à deux piliers", Politique Etrangère (invierno 1985):962-3.

168. Ian Gambles, "Prospects for West European Security Cooperation", Adelphi Papers 244 (otoño 1989):18.

169. Los datos y la definición conceptual de los términos burden sharing y free riding ver Mauro Maré, "Public Goods, Free Riding and NATO Defence Burden Sharing", The International Spectator 23, (ene-mar 1988):7-14.

170. Esto había quedado reflejado por Simon Lunn en su obra monográfica Burden-sharing in NATO, (Londres: RIIA/Routledge, 1983):53.

171. Michael Howard señalaba la preocupación europea por el efecto sobre la alianza del creciente déficit norteamericano al señalar que "una seria recesión económica pondría a prueba la alianza hasta el punto de destruirla", "A European Perspective on the Reagan Years", Foreign Affairs 66, 3 (1987-1988):492.

172. Oliver Debouzy ha señalado como origen del debate aliado el "debate americano sobre la mejor forma de proteger y aumentar los intereses de EEUU en el nuevo contexto internacional", lo que generó un debate interno sobre la estrategia militar más apropiada para asegurar esos intereses y sus consecuencias para la alianza trasatlántica, "The Debate on the American Presence and Role in Europe", ESG (ene 1991):101-115.
173. Simon Lunn, Burden Sharing in NATO..., p. 135.
174. François Reisbourg ha descrito los debates parlamentarios en "Europe/ Etats Unis: le couplage stratégique menacé", Politique Etrangère (primavera 1987):111-8. Keith A. Dunn, "NATO's Enduring Value" Foreign Policy 71 (verano 1988):156-7.
175. Además de que las administraciones norteamericanas mantuvieron su garantía formal con la seguridad europea, otros analistas no estaban de acuerdo con la disminución del valor estratégico de Europa (Keith A. Dunn, "NATO's Enduring Value", Foreign Policy 71 (verano 1988):157-62, ni con la posibilidad de obtener grandes ahorros pp. 162-8.
176. Hugh de Santis, "The Reshaping of Europe" RAND (ene- 1990):7. Richard L. Kluger ha señalado el valor económico y tecnológico de Europa como razón del interés soviético en ella y, por lo tanto, del interés norteamericano en defenderla, "Moscow's Spring or NATO's Autumn: US Policy and the Future of Europe" RAND N-2871-OSD (may-1989):16. Paul Kennedy ha señalado también esta misma razón como causa del interés norteamericano en evitar su caída en la órbita soviética, Auge y caída de las grandes potencias, Ferrer Aleu (traductor), (Barcelona: Plaza y Janés/Cambio 16, 1989):631.
177. Departamento de Defensa. Report on Allies Assuming a Greater Share of the Common Defense Burden, Informe al Congreso, marzo 1988, 3.
178. Ministerio de Defensa, The German Contribution to the Common Defence, (Bonn: Oficina de Prensa e Información de la RFA, 1986):21.
179. La necesidad de que la opinión pública norteamericana conociera el alcance de la contribución europea permitió la desclasificación del citado informe: Enhancing Alliance Collective Security: Shared Roles, Risks and Responsibilities in the Alliance por el CPD en su reunión de Bruselas (01/12/88), Bruselas, NATIS, 1988.
180. Ibidem, pp. 47-55.
181. Para una relación de argumentos a favor y en contra de esta opción, ver James Eberle, "A European SACEUR?" y Gregory Trevorton, "Comment on a European SACEUR?", en Europe in the Western Alliance. Jonathan Alford y Kenneth Hunt eds., (Londres: MacMillan/IISS, 1988):221-9 y 230-3, respectivamente.
182. Entre otras contribuciones, el Informe reconoce que los EEUU "hubieran sido incapaces de desplegar tan rápidamente fuerzas terrestres y aéreas en los peligrosos días siguientes a la invasión iraquí de Kuwait sin la asistencia de los aliados" Report on Allied Contributions to the Common Defense, Secretaría de Defensa (mayo 1991):3.
183. Este argumento se desarrolla por Lothar Brock, Mathias Jopp, Berthold Meyer, Norbert Ropers y Peter Schlotter, "France, Great Britain and West Germany: Disenting Promoters of Security Co-operation in Western Europe" PRIF Reports 4 (1988):28.
184. George J. Stein, Benelux Security Cooperation, (Boulder, Colorado: Westview Press, 1990):103-6. José Antonio Pons, El Sistema Europeo de Defensa, (Madrid: Ministerio de Defensa, 1989):146-59.
185. Estos aspectos se detallan en la publicación del Eurogrupo Western Defence: The European Role in NATO, (Bruselas: Eurogrupo, 1988):14-18.
186. Oliver Debouzy ha señalado cómo los debates internos de ese período derivaron de una percepción generalizada de seguridad que inhibía la realización de esfuerzos adicionales para mejorar la posición de la alianza, "The Debate on the American Presence and Role in Europe" (ene 1991):78-81.
187. Geoffrey Howe en su discurso ante el RIIR de Bruselas (16/03/87) publicado en Studia Diplomatica 35 (1/1987):50-52. Jean François-Poncat, "The European Pillar", Atlantic Focus 1 (oct 1987):1. Panayotis Ifestos centra la cumbre de Reikiavik y sus repercusiones como "el punto de inflexión que marcó irreversiblemente la perspectiva de la seguridad y la defensa europeas de la postguerra" Nuclear Strategy and European Security Dilemmas (Aldershot: Gower Publishing Group, 1988):355.

188. François Heisbourg señalaba que "la probabilidad de una reducción parcial de (de fuerzas de EEUU) se ha hecho lo suficientemente fuerte para los europeos como para empezar a ponerse en marcha política y militarmente ante tal eventualidad", "Can the Atlantic Alliance Last Out the Century?", International Affairs 63 (verano 1987):416.

189. Una de las declaraciones de mayor trascendencia fue la del ministro de Exteriores británico, Geoffrey Howe -por la especial relación bilateral de seguridad entre el Reino Unido y los EEUU-, quien dijo que "Europa ya no domina el pensamiento norteamericano tanto como lo hizo en el pasado" y aunque no sugería que los norteamericanos fueran a incumplir sus compromisos con Europa, se necesitaba "estar alerta a las tendencias del pensamiento americano que pudiera disminuir nuestra seguridad, quizás no hoy o mañana, sino probablemente a largo plazo" Survival 27 (jul-ago 1987):376-80.

190. Yves Boyer y Diego Ruiz Palmer señalan cómo en el momento de producirse las primeras percepciones del "desenganche" norteamericano, tanto las fuerzas presentes como la dimensión de las maniobras de refuerzo a Europa (Reforger 87 y 88) alcanzaban su apogeo. "L'Alliance atlantique et la coopération européenne en matière de sécurité: l'âge de la maturité", Politique Étrangère (primavera 1989):107.

191. François Heisbourg denunció esta pasividad europea en "Europe/Etats Unis..." , p. 121.

192. Reinhardt Rummel y Peter Schmidt, "West European Integration and Security Cooperation", vol II, Aussenpolitik, ed. inglesa, (jul 1991):12.

193. Algunos de los elementos más críticos de la actitud europea se encuentran en NATO at 40 Confronting a Changing World, donde Ted Galen Carpenter califica este enfoque de "esquizoide" y que "todo sugiere una crisis terminal en la alianza" "Competing Agendas: America, Europe and a Troubled Partnership", págs 42 y 44 respectivamente; Malvin Kraus, en el mismo libro, mantenía que el coste de la unidad de la OTAN se obtenía mediante cesiones de Estados Unidos como en el asunto del Achille Lauro, Libia, la OLP u otras en "NATO: Take the Money and Run", p. 53; y David Garnham analizaba la relación entre déficit norteamericano y gastos de seguridad atlánticos como "injusta e insostenible" y enumeraba las propuestas norteamericanas para reequilibrar la carga en "U.S. Disengagement an European Defense Cooperation", pp. 75-79.

194. Elfriede Regelsberger ha evaluado la oportunidad que representó la CSCE como campo de experiencias para la CPE, "EPC in the 1980s", en European Political Cooperation in the 1980s, Alfred Pijpers, Regelsberger y Wessels eds., (Londres: Martinus Nijhoff Publishers, 1988):5-14.

195. Un subgrupo de la Long Term Integrated Strategy encargado de estudiar el "Entorno de Seguridad del Futuro" publicó un estudio del mismo nombre donde se preveía "un enfoque europeo de la seguridad, en lugar de atlántico" de la Alianza, (oct 1988):57.

196. Hugh de Santis ha fijado en la decisión comunitaria de 1973 de declarar su neutralidad en el conflicto de Oriente Medio -oponiéndose a una iniciativa norteamericana en la alianza- el inicio de "la inversión del bipolarismo en Europa" en favor del componente europeo. "The Reshaping of Europe" RAND (1991):5.

197. Charles Cooper, Keith Crane, Thomas Hirschfeld y James Steinberg en "Rethinking Security Arrangements in Europe", RAND N-3107-AF (ago 1991):21.

198. Incluso, a partir de noviembre de 1989, los Jefes de Estado o de Gobierno comenzaron a reunirse previamente a las reuniones correspondientes del Consejo Atlántico.

199. "La credibilidad de la defensa aliada no puede ser mantenida sin una contribución europea fundamental. Por lo tanto, damos la bienvenida a los esfuerzos recientes para reforzar el pilar europeo de la alianza, concebido para reforzar la relación transatlántica y la seguridad de la alianza como un todo". Apartado cuarto de la declaración de la reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno reunidos en el Consejo de Bruselas (03/03/88) NATO Final Communiqué 1986-1990..., NATIS, p. 18.

200. Por ejemplo, Pierre Lelouche ha relacionado el relanzamiento del debate sobre una entidad europea de la defensa con "la ansiedad europea a la vista de los rápidos desarrollos soviético-americanos de control de armamento por los INF" "Guidelines for a Euro-Defence Concept" en Europe in the Western Alliance..., p. 65.

201. Stanley R. Sloan ha descrito este sentimiento contradictorio en la administración Bush, partidaria de reforzar el pilar europeo y temerosa de perder influencia, "The Political Dynamics of Defense Burden Sharing", Catherine McArdia Keilher y Gale A. Mattox eds., Evolving European Defense Policies (Lexington: Lexington Books, 1987):83.

202. El texto original "Declaration on US-EC relations" de 23 noviembre 1990 en Roma, aparece en el BOCE 11/1990, nº 23, apdo. 1.5.3., p. 91.

203. El ministro de Exteriores italiano, Gianni de Michelis, durante la reunión de Mondorf-Les Bains, Luxemburgo, (27-28/04/91) consideraba "de gran importancia simbólica" la falta de consultas de EEUU con la CEE a propósito del Golfo, Europe Información Internacional 2656, (29-30 abril 1991):4.
204. Declaración de la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Bruselas (30/05/89) NATO Final Communiqués 1986-1990..., NATIS, p. 36.
205. Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno "London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance" del Consejo Atlántico de Londres (06/06/90), *ibidem*, p. 41.
206. Nicole Gnesotto advertía que tras los cambios "Europa podía ahora encargarse de la responsabilidad de una organización de defensa común o considerar alternativamente ese objetivo como superfluo, a la luz de la reducida amenaza, y abandonar el tema de la seguridad a las estructuras colectivas de los 34, o a las naciones individuales", "European Defence: Why not the Twelve", Chailot Papers 1 (mar 1991):6.
207. Esta muestra de desconfianza norteamericana en la identidad de defensa europea se señalan por Hanna Binnendijk, "The Emerging European Security Order" The Washington Quarterly (otoño 1991):74-75.
208. El envío de la advertencia se recoge por Jean Willems Honig en "NATO: An Institution Under Threat?", IFWSS Occasional Papers:59-60.
209. Jacques Delors señalaba que si existían reservas, estas sólo podían obedecer a dos razones: que se rechazaba el proyecto de integración europea o que se dudaba de la solidaridad europea en la defensa aliada, lo cual era difícilmente aceptable, "European Security" Survival 33 (mar-abr 1991):109.
210. *ibidem*, p. 109.
211. El ministro de Exteriores luxemburgués y presidente en ejercicio, Jacques Poos, señalaba esta circunstancia al manifestar que "la obra de renovación de la OTAN sólo tiene posibilidades de éxito si los Doce logran entenderse", Europe Información Internacional 2656 (29-30/04/1991):4.
212. Esta idea se había expuesto directamente por el presidente francés, François Mitterrand, en la "cumbre" franco-americana de Cayo Largo (19/04/90), y por numerosas declaraciones como la del ministro de Exteriores alemán, Hans Dietrich Gensher, en la que reiteraba que "la elaboración de una política europea común en los campos de política exterior, la seguridad y la defensa no tienen por objeto crear un sucedáneo de la OTAN, sino reforzar el pilar europeo de la defensa", Servicio de Prensa de la Embajada de la FRA en París, Bulletin 14 (12/03/91):3.
213. Luis F. Fernández de la Peña ha señalado que la diferencia objetiva se limitaba "al margen de autonomía a atribuir a la defensa europea", "Política de seguridad común" Política Exterior 24 (1991):76.
214. Declaración de la reunión ministerial del CAN (06-07/06/91), "NATO's Core Security Functions in the New Europe", NATO Communiqués 1991, p. 22.
215. James Baker, Discurso en el Instituto Aspen de Berlín (18/06/91), Building the New Europe, USIS, 9.
216. Declaración de Roma sobre Paz y Cooperación, de los Jefes de Estado y de Gobierno, (08/11/91) NATO Final Communiqués 1991, NATIP, pp. 27-28.
217. *ibidem*, pp. 27-28.
218. Así lo manifestó el presidente de los EEUU, George Bush, (11/12/91) en un discurso recogido en el Doc 1310 de la Asamblea de la UE de 2 junio 1992, p. 5.

ABRIR CAPÍTULO VI

