

¿ QUÉ FUERZAS PARA LA NATO Y DE QUIÉN ?

- por Alain C. Enthoven y K. Wayne Smith -
(Artículo publicado en la revista norteamericana "Foreign
Affairs, en octubre de 1969)

(Traducido por el Departamento de Información)

Es el momento de hacer una revisión fundamental de nuestra política NATO. Independientemente de lo que pudiéramos preferir y a pesar de que se asegure lo contrario, varios factores están impulsando a algunos cambios importantes en nuestras relaciones con la NATO para los próximos futuros años. El problema básico es si estamos dispuestos a reconocer estas realidades con la suficiente antelación para planear y realizar soluciones efectivas, o si vamos a intentar seguir con la situación actual en todos sus aspectos. Si elegimos lo último, inevitablemente optamos por un perjuicio a la alianza y a la seguridad europea en general.

Una de las presiones más importantes es la creciente contribución al déficit de nuestra balanza de pagos causada por la presencia de unos 300.000 militares norteamericanos en Europa. Hay dos tendencias subsiguientes que continuarán agravando el problema en vez de mejorarlo. Una es el incremento resultante de la elevación normal de los sueldos del personal civil y militar. Nuestros gastos militares en Europa están continuamente aumentando con las citadas elevaciones. Si continúa el actual ritmo de incremento de sueldos y si los Estados Unidos mantienen el presente nivel de fuerzas en Europa, el total de nuestros gastos militares generales aumentaría aproximadamente en un 50% en la próxima década. Al mismo tiempo las compras europeas de material militar estadounidense, el medio tradicional de compensar los efectos de nuestros gastos militares en el extranjero sobre nuestra balanza de pagos, se han visto mermadas cuando las fuerzas armadas alemanas han completado su equipo inicial, y cuando la producción europea de equipo militar ha comenzado a suministrar en una proporción mayor que la de sus necesidades. En conjunto, estos dos hechos han dado lugar ya a un claro déficit militar en Europa superior a 1.000 millones de dólares por año (si se excluyen las partidas temporales de adquisiciones de material). Incluso pasando por alto las consecuencias indirectas, este capítulo no puede seguir considerándose ya como un elemento secundario dentro de la balanza general de pagos de EE.UU..

Las severas presiones presupuestarias proporcionan un segundo e importante elemento de fuerza para cambiar las actuales relaciones EE.UU. - NATO. Aún suponiendo que termine pronto la guerra del Vietnam, el presupuesto de defensa es probable que se mantenga sorprendentemente elevado, si se prosigue con los actuales programas aprobados, por no hablar de otros nuevos importantes, como el del sistema "Safe guard" (red de defensa antimisiles), el de nuevos bombarderos y de buques de superficie nucleares. Un cálculo objetivo permite predecir que, después de la guerra de Vietnam, el presupuesto alcanzará más de 70.000 millones de dólares, a no ser que se reduzca el nivel de fuerzas permanentes. También estamos seguros de que la presión para invertir algo de este dinero en urgentes problemas domésticos continuará siendo elevada. La experiencia pasada sugiere que, gran parte de esta presión va encaminada a los gastos rela

cionados con las fuerzas estadounidenses en la NATO, pues estos no son capítulos insignificantes de nuestro presupuesto de defensa. El costo total anual de nuestras fuerzas en la NATO supera los 12.000 millones de dólares.

Además, por razones íntimamente ligadas a los problemas presupuestarios y de la balanza de pagos, el Congreso presionará con fuerza en pro de una considerable retirada de tropas, para alcanzar el nivel existente antes de la invasión rusa de Checoslovaquia, en Agosto de 1968. En los dos años anteriores a la invasión, unos treinta senadores se habían mostrado favorables a efectuar importantes reducciones de tropas estadounidenses en Europa. Y uno, el senador Symington, había preparado una resolución, que pedía el estacionamiento de sólo 50.000 americanos en Europa, frente a los 300.000 actuales. El y otros senadores dijeron que esta propuesta habría sido aprobada probablemente por el Senado, en alguna forma, si no hubiera sido por la invasión de Checoslovaquia. El senador Mansfield ha observado recientemente que estas presiones del Congreso habían sido derrotadas, temporalmente, por la invasión de Checoslovaquia.

II

Teniendo en cuenta estos puntos, comenzaremos una revisión de la política de Estados Unidos respecto a la NATO, analizando los verdaderos cometidos de nuestras fuerzas NATO, tanto de aquéllas que están en Europa como de las que se encuentran en nuestro territorio.

Los cometidos más obvios de estas fuerzas son simbólicos. Constituyen un recordatorio viviente del continuo compromiso de EE.UU. para la seguridad europea, y la garantía nuclear que este acuerdo implica. Por tanto, ayudan a mantener la influencia política de EE.UU. en Europa y actúan como un freno ante el temor ruso y de los europeos occidentales ante una Alemania rearmada. Estas son funciones vitales, pero son inadecuadas para justificar la presencia de 300.000 hombres, armados con costosos aviones y carros de combate, apoyados por una gran flota de barcos, abastecidos con grandes partidas de material y munición, sostenidos por una gigantesca infraestructura logística y respaldados por divisiones adicionales, a las aéreas y fuerzas navales en el territorio de EE.UU.. El senador Mansfield y sus colegas tienen razón al argüir que si todo lo que nosotros necesitamos en Europa son símbolos y prendas, una o dos divisiones (además de más de 7.000 armas nucleares tácticas estadounidenses en Europa) cumplirían el mismo cometido con un costo mucho menor.

Otra misión de las fuerzas de EE.UU., a que algunas personas conceden gran importancia y otras no, es el de proporcionar la capacidad para realizar una guerra nuclear limitada en Europa, mediante el uso de armas nucleares tácticas. En este aspecto, la idea consiste en que si bien las fuerzas de la NATO, se dice, son mucho más pequeñas que las del Pacto de Varsovia, esta diferencia podría ser superada por un pron-

to empleo de armas nucleares por parte de la NATO. Esta mantendría entonces la capacidad de defender sus intereses en una crisis o de rechazar un ataque convencional masivo, sin un inmediato enzarzamiento de las fuerzas nucleares estratégicas de EE.UU. y Rusia, sin la necesaria "escalada" de ataques a las ciudades en Europa o en Norteamérica. El fallo que presenta este razonamiento se debe a que está basado en falsas suposiciones (por ejemplo, que las bajas y daños civiles pueden mantenerse a bajos niveles) e ignora una lección básica que los dirigentes del gobierno de los Estados Unidos han aprendido en todas las crisis de la guerra fría -que cuando nos enfrentamos con la decisión de comenzar una guerra nuclear, casi cualquier otra alternativa parece mejor; y por ello es muy arriesgado basar en aquélla una estrategia determinada. Por otra parte es un error el seguir pensando igual que aquellos días, cuando sólo los Estados Unidos tenían gran número de armas nucleares; actualmente los rusos también las tienen.

Puesto que ambas partes tienen más que suficientes armas nucleares para destruir a las fuerzas del bando opuesto, no hay razón para creer que aquéllas proporcionen ventaja alguna a la NATO. En realidad, si los rusos tuviesen verdaderamente un número de tropas convencionales mucho mayor, según se ha pretendido con frecuencia, mantendrían igualmente una gran ventaja después de que las armas nucleares hubiesen destruido las fuerzas de primera línea en cada bando.

Además, desde el punto de vista europeo, es probable que haya muy poca diferencia entre la llamada guerra nuclear "táctica" y una guerra estratégica. Las bajas civiles y los daños a las propiedades debidas a una guerra semejante, serían enormes, como lo han demostrado numerosos estudios. Por otra parte, el ataque a determinados objetivos, tales como aeródromos, instalaciones logísticas, líneas de comunicaciones y aéreas de retaguardia, en donde podrían existir ingenios nucleares enemigos, favorecería la escalada.

Los planificadores rusos parecen haber reconocido estos problemas en la programación de sus armas nucleares tácticas y sistemas disponibles. Más que construir gran número de misiles de corto alcance y baja potencia, que serían muy vulnerables y solamente útiles para la destrucción de objetivos discretos y bien localizados, los rusos han prestado especial importancia a misiles tácticos móviles de superior potencia, fundamentalmente adecuados para fuegos capaces de batir grandes zonas totalmente, o para acciones contra instalaciones logísticas fijas y aeródromos. Es igualmente importante que la mayor parte de la capacidad nuclear rusa disponible en Europa, tiene su base dentro de la URSS. Resumiendo, los rusos no tienen ni la organización ni la estructura para una guerra nuclear limitada táctica, llevada exclusivamente contra objetivos militares, dentro de una zona de acción empeñada en una batalla.

Incluso descartando estas consideraciones, el concepto de guerra nuclear limitada en Europa no es lo suficientemente racional y persuasiva como para justificar las numerosas y costosas fuerzas de tierra, mar y aire allí estacionadas. Si este concepto fuese válido, no sería necesario disponer de grandes fuerzas en la NATO -a no ser respaldadas por refuerzos mucho mayores que las del Pacto de Varsovia- porque tendrían

poca influencia sobre el resultado de la guerra nuclear "táctica". Ambos bandos cuentan con suficientes armas nucleares tácticas como para neutralizar cualquier número de fuerzas. Mejor que adoptar tan débil y costoso concepto como base para nuestra estrategia, deberíamos reconocer que, en realidad, estamos respaldando la fé en que una guerra en Europa no sucederá jamás (bien por temor a una escalada nuclear o por otras causas) y manteniendo solamente unas fuerzas convencionales simbólicas como una parte más de nuestros actuales gastos de defensa.

Esto no significa, por supuesto, que las armas nucleares ya no tengan un importante papel en la NATO. Lo tienen. Pero el hecho es que este cometido es y continuará siendo intrínsecamente limitado. Las armas nucleares fomentan la disuasión contra todas las formas de ataque. Pero no sirven como sustituto de las fuerzas convencionales. Se pueden emplear sólo bajo circunstancias sumamente extremas y no es probable que empleen normalmente, salvo en último extremo. Por tanto, sin una fuerte capacidad convencional, la NATO sería débil en numerosas crisis posibles y pocos observadores están dispuestos a predecir que aquéllas no vayan a presentarse en los años venideros.

III

Si ni los cometidos simbólicos ni el concepto de guerra nuclear táctica pueden servir como justificación para el mantenimiento de grandes fuerzas convencionales nuestras en Europa, entonces la única posible justificación realista es que proporcionan importantes medios de guerra convencional.

El valor y costo de una opción convencional para la NATO ha sido debatido exhaustivamente y con gran intensidad durante muchos años. El cambio oficial en la estrategia de la NATO, en mayo de 1967, indica la aceptación general dentro de esta Alianza del valor de mantener fuerzas convencionales, que proporcionen un poderío militar de mayor crédito y posibilidad de empleo.

Es necesario contar con fuerzas convencionales considerables en Europa porque hay muchas posibles situaciones en las que no sería adecuado el empleo de armas nucleares. Por las mismas razones que la dinamita no sería un sustituto adecuado de un "mata moscas", las armas nucleares (incluso las "tácticas"), tampoco sustituyen a las fuerzas convencionales ante una amplia gama de posibles amenazas militares. Una alianza o una nación que mantenga una fuerte capacidad nuclear, pero débil convencionalmente, se coloca a sí misma en una situación de gran desventaja en caso de confrontación con otras potencias fuertes, tanto convencional como nuclearmente. El bando que dispone de inadecuadas fuerzas convencionales carece de medios para una resistencia militar eficaz en tal conflicto. El bando que cuenta con fuertes medios convencionales puede realizar su agresión paulatinamente, con la confianza de que será capaz de conseguir -

sus objetivos salvo cuando se llega a situaciones de "vida o muerte" o sin llegar a la agresión, puede ejercer presiones políticas que parecerán irresistibles.

Sin fuerzas convencionales potentes, la NATO en una crisis sólo podría elegir entre el holocausto o la humillación, el suicidio o la rendición. Con fuertes posibilidades convencionales, la NATO tiene más alternativas. En efecto, debido a las grandes limitaciones político-militares de las armas nucleares, las únicas opciones militares para empleo inmediato y sobre las que los gobiernos pudieran acceder rápidamente, parecen ser las requeridas por las fuerzas convencionales.

Pero mientras ha aumentado el reconocimiento de la importancia de las fuerzas convencionales, la cuestión clave ha sido siempre y continúa siéndolo, si es factible o no la defensa convencional de la NATO a costos aceptables, a la vista de las alegadas dimensiones en fuerzas convencionales del Pacto de Varsovia. Muchos expertos civiles y militares creen que no es posible una defensa convencional sin un incremento considerable, políticamente inaceptable, del presupuesto, y algunos dirigentes políticos parecen aceptar este punto de vista. Sin embargo, nosotros creemos que se puede obtener una fuerte capacidad convencional con los actuales niveles de fuerza y presupuestos.

Esta conclusión es susceptible de numerosas críticas, ya que los diferentes puntos de vista sobre la obtención de una importante capacidad convencional en el seno de la NATO, llevan a tomar muy diferentes caminos en la búsqueda de soluciones, respecto a las presiones financieras anteriormente citadas. Si por cualquier razón, se llega a la conclusión de que es inalcanzable una mayor capacidad convencional de la NATO, la justificación para mantener grandes fuerzas estadounidenses en la NATO, resulta bastante vaga, como ya parecen haber deducido una parte importante del Congreso y grandes sectores de la opinión pública. Además, aceptado este punto de vista, los resultados implicados son simples y la solución a la presión financiera completamente obvia: nosotros deberíamos reducir nuestras fuerzas convencionales en la NATO puesto que son caras y desempeñarían un escaso cometido. Por otra parte, si se cree posible obtener una mayor capacidad convencional, como algunos consideran, la justificación para mantener fuertes contingentes en la NATO aparece evidente: debemos mantenerles porque nos proporcionan una forma utilizable de poder militar con un mínimo riesgo de autodestrucción. Estos nos permiten oponernos a agresiones no nucleares sin necesidad de usar armas nucleares, así como a agresiones políticas, basadas en el uso de la fuerza militar, sin tener que hacer frente al dilema de "suicidio o rendición". Al mismo tiempo, sin embargo, semejante punto de vista significa la implicación de elementos mucho más complejos y las soluciones para nuestras angustias financieras se hacen mucho más difíciles de encontrar.

El caso de que la opción por una mayor fuerza convencional de la NATO es -- irrealizable, se basa principalmente en la citada potencialidad de fuerzas convencionales del Pacto de Varsovia. Nosotros creemos que la cuantía de estas fuerzas, particularmente la de las terrestres, ha sido sobreestimada en gran medida. Esta sobreestima-

ción procede principalmente de: (1) una continua preocupación por el planteamiento contra el "peor de los casos" (es decir, una movilización deliberadamente secreta, seguida de un ataque a máxima "escala"); (2) una continua creencia en que el mejor modo de obtener más fuerzas y mayores presupuestos es exagerar las dimensiones de la amenaza; (3) una continuada tendencia a fiarse de las tradicionales evaluaciones del poder militar, basadas en el número de divisiones y aparatos, sin tener en cuenta su verdadera eficacia.

La preocupación por hacer frente, durante la planificación, al "peor de los casos", como tradicionalmente hacen los militares, ha llevado a enfocar excesivamente el caso de un ataque masivo por sorpresa, realizado por el Pacto de Varsovia. En semejante escenario -que supone, entre otras cosas, completa cooperación en los aliados- de dicho Pacto, total sorpresa, preparación casi perfecta, que los reservistas del Pacto no entrenados igualen a las tropas regulares de la NATO, y expresa claramente una absoluta falta de confianza en el poder disuasorio nuclear de la NATO, incluso en el caso de una amenaza directa a los intereses más vitales de la NATO- el Pacto de Varsovia supera sobradamente a las fuerzas convencionales de la NATO. Identificando el concepto y el valor de una opción convencional con una situación tan improbable y políticamente carente de sentido, no sólo se ha desacreditado tal posibilidad, sino que ha hecho parecer inalcanzables las necesidades de adecuadas fuerzas propias.

La reciente invasión de Checoslovaquia es probablemente un tipo de escenario contra el que es mucho más adecuado el empleo de las fuerzas convencionales de la NATO. Después de un período de varios meses de tensión política, se llegó a una serie de ultimátums. Al mismo tiempo, los rusos incrementaron el estado de preparación de sus propias fuerzas militares, desplegando unidades a lo largo de la frontera checa y finalmente realizando la invasión. Si los rusos hubiesen actuado contra uno de nuestros aliados, la NATO tendría la capacidad de responder militarmente, organizando sus propias fuerzas convencionales, y defendiéndose a sí misma, si fuese necesario. Semejante objetivo no requiere de nosotros el estar preparados para defendernos contra cualquier tipo de ataque convencional, dentro de toda la gama de situaciones que el Pacto de Varsovia puede ser capaz de crear. Sin embargo, sí necesita suficientes fuerzas "in situ" para hacer frente a los efectivos inmediatamente disponibles por parte del Pacto de Varsovia, y una suficiente capacidad de movilización y refuerzo para responder adecuadamente. Un balance aproximado de las capacidades convencionales, antes y después de la movilización, nos permitiría conseguir el citado propósito.

La continuada exageración en la evaluación de las fuerzas del Pacto de Varsovia procede de la creencia ampliamente extendida y muy apreciada entre los militares de que, en caso de duda, lo mejor es sobrevalorar la fuerza del enemigo, suponiendo que esto inducirá a los dirigentes políticos a proporcionar mayores presupuestos y más efectivos. Esta creencia se ha demostrado que es no solamente equivocada, sino con frecuencia contraproducente. Tan peligroso puede ser sobreestimar al enemigo como subestimarle. La sobrevaloración de la amenaza del Pacto ha llevado a la estrategia de la desesperación (al pronto uso de armas nucleares), al sentimiento de que las fuerzas

convencionales de la NATO son insuficientes y a hacer abortar la adopción de las medidas necesarias para mejorar la preparación y eficacia de las fuerzas existentes. Lejos de fomentar mayores presupuestos y aumento de efectivos, las evaluaciones exageradas del Pacto de Varsovia han hecho sumamente difícil el justificar el mantenimiento del actual nivel de fuerzas de la NATO.

Artículos periodísticos suelen comparar las cifras de ciento setenta y cinco divisiones del Pacto de Varsovia con unas veinticinco de la NATO, sin aclarar que el Pacto incluye en su número total muchas divisiones en cuadro y "sobre el papel", que en escasas veinticinco de la NATO se excluyen muchas que estarían disponibles para el refuerzo, y que una típica división NATO (la división más sus servicios y unidades de apoyo) supone casi dobles efectivos que una del Pacto, siendo además una división estadounidense tres veces mayor. Similarmente, las comparaciones de las fuerzas aéreas tácticas se basan frecuentemente en un cómputo de los números de aviones desplegados o "asignados" a la NATO, sin considerar en forma adecuada la importante ventaja cualitativa de los aviones de la NATO y su mayor capacidad de refuerzo. Muy diferentes conclusiones aparecen si utilizamos los mismos métodos e hipótesis para evaluar a las fuerzas del Pacto y de la NATO, y no nos ceñimos a una contabilidad de divisiones y aparatos, sino más bien consideramos los elementos reales de la potencialidad militar: soldados, cañones, vehículos, entrenamiento, apoyo logístico, etc.

Los hechos esenciales respecto a las fuerzas militares convencionales, en la crítica región central europea (mediados de 1968), son como sigue: mientras el Pacto supera a la NATO en número de divisiones, en una cuantía de 46 a 28, es decir 2/3 aproximadamente, la NATO mantiene en sus divisiones casi el mismo número de hombres que el Pacto (677.000 a 619.000), al ser de más efectivos por división. Incluso al nivel de la sección de fusileros, la NATO dispone de tantos hombres como el Pacto.

Que los efectivos humanos en ambos bandos sean prácticamente iguales es especialmente importante. Un soldado, a diferencia de una división, es relativamente equivalente al del otro bando, si está similamente entrenado y equipado. Los efectivos humanos son con mucho el capítulo mayor de costos -cerca de un 80%- de un ejército occidental. Por tanto, ya que el número de soldados en Centro Europa es aproximadamente igual para ambas organizaciones, resulta que en realidad estamos ya pagando el máximo de costos de mantenimiento de una capacidad convencional igual a la del enemigo.

No es menos importante el tener en cuenta que la NATO podría mantener esta situación de casi igualdad por ambos bandos si se llegase a una organización de fuerzas superiores. Mientras el Pacto tiene ciertas ventajas en reforzar la Región Central durante una movilización, estos refuerzos no son lo suficientemente grandes como para alcanzar una superioridad en efectivos verdaderamente decisiva. Esto se comprende mejor a la luz de los siguientes hechos: primero, a escala mundial, los países de la NATO tienen un 30% más de hombres en armas (incluso son ligeramente superiores las fuerzas de tierra) que el Pacto de Varsovia, excluyendo el incremento de fuerzas estadounidenses

para el Vietnam; y segundo, la NATO tiene un presupuesto de defensa mayor que el Pacto -50% mayor en 1968, por ejemplo- medidos ambos en valores monetarios de Estados Unidos y excluyendo sus gastos para el Vietnam.

Además, las fuerzas de la NATO son superiores cualitativa y cuantitativamente en algunos importantes elementos, como son el apoyo logístico, munición, armamento, vehículos, artillería y material de zapadores. Sólo en el número de carros de combate tiene ventaja el Pacto y la razón de ello se encuentra en que los ejércitos de la NATO han preferido poner menos énfasis en aquéllos que los rusos. La NATO tiene una considerable ventaja en el poderío ofensivo aerotáctico. Mientras que la NATO tiene aproximadamente 1/4 menos de aparatos inmediatamente disponibles en la región central europea; a escala mundial cuenta con más aviones y con una mayor capacidad de refuerzo. Mucho más importante es que los aparatos de la NATO son cualitativamente mucho mejores en casi todos los cálculos de capacidad relativa y están mucho mejor adecuados para las operaciones convencionales que los del Pacto. Esta ventaja en el potencial aerotáctico supone la confianza de que las fuerzas terrestres de la NATO no podrían ser fácilmente arrolladas en caso de ataque convencional.

En resumen, las fuerzas convencionales de la NATO no son crasamente inferiores a las del Pacto. Esto no quiere decir que actualmente la NATO podría derrotar al Pacto o que no existan serios problemas. Fundamentalmente, nosotros no estamos obteniendo todo lo que estamos pagando, ya que no estamos consiguiendo muchos "clavos de herradura" necesarios para desarrollar el pleno potencial de las fuerzas convencionales existentes en la NATO. Los principales "clavos de herradura" que nos faltan incluyen refugios para la protección de aviones, artillería aérea moderna, munición terrestre normalizada para todos los aliados y una mayor capacidad de movilización combinada. Las mejoras también son necesarias en despliegues de tropas, entrenamiento de pilotos aliados, equipos aliados y maniobras combinadas igualmente a nivel de aliado. La NATO podría mejorar en gran medida la eficacia de sus fuerzas convencionales sin un gran incremento en los costos, si se pone atención en estos importantes factores cualitativos. Pero hacerlo así, requiere concentrar nuestros esfuerzos en resolver los verdaderos problemas de preparación y eficacia militares contra amenazas reales.

IV

Corrigiendo estas deficiencias para alcanzar el potencial pleno de lo que ya tenemos, la NATO sería capaz de mantener un equilibrio convencional sin importantes incrementos en efectivos humanos y presupuestos. Pero ¿cómo podríamos lograrlo?

A la vista de la importancia de la seguridad europea, podría parecer que el único camino sensato sería intentar adherirnos lo más fuertemente posible al "status quo" de la NATO, encontrando cualquier "falso remedio" para poner un parche en el problema de la balanza de pagos, resistiendo a las máximas presiones presupuestarias y del Congreso para lograr reducciones y, cuando ya no puedan evitarse por más tiempo las

disminuciones de efectivos, asegurarse de que el personal directivo y el apoyo logístico se retire antes que el de las fuerzas combatientes. Aparte del hecho de que ni el problema de la balanza de pagos, ni las otras presiones son fáciles de superar, existe sin embargo una debilidad básica en intentar retener el "status quo". Y esta debilidad se encuentra de muchas formas en la raíz de todas las otras presiones y problemas. Consiste en que las relaciones entre Estados Unidos y sus aliados europeos de la NATO ya no son satisfactorias. Incluso el reconocimiento explícito de que actualmente existe un equilibrio militar entre la NATO y el Pacto, no cambia el hecho de que la contribución de Estados Unidos al mantenimiento de este equilibrio está muy por encima de la de sus aliados. Pudiera hacer parecer más valioso nuestro sacrificio, pero no cambia la injusticia del mismo.

Los europeos no están contribuyendo a la Alianza en la medida que sus prósperas economías les permiten. Incluso las fuerzas convencionales que mantienen están a menudo pobremente equipadas, entrenadas y apoyadas. Y a pesar de los esfuerzos estadounidenses, los europeos han hecho poco para mejorar estas fuerzas. Su repugnancia a hacerlo se basa en parte en el continuo mito de la superioridad abrumadora del Pacto, lo que hace que las pequeñas mejoras en las fuerzas de la NATO puedan parecer inútiles. También se fundamenta, en parte, en la creencia de que cualquier guerra en Europa llevaría inevitablemente a una escalada nuclear, lo que hace que las fuerzas convencionales les parezcan más bien carentes de sentido. La respuesta a estas opiniones es que el primer punto de vista no resiste un análisis objetivo, y la historia de la guerra a partir de 1945 tampoco demuestra que sea acertada la segunda.

Otra razón para la resistencia de los europeos a mejorar sus fuerzas convencionales es la extendida opinión de que la guerra en Europa es improbable. Este punto de vista es comprensible. Los rusos probablemente tienen poco interés en invadir y conquistar Europa Occidental; pero, sin embargo, sí les gustaría seguramente convertirla en una especie de Finlandia. Por tanto, nosotros argüiríamos que la necesidad de fuertes efectivos convencionales no se basa fundamentalmente en el peligro de un ataque premeditado, exclusivamente convencional, por parte del Pacto de Varsovia. Aunque tal acontecimiento es concebible, la amenaza en que pondría a nuestros máximos vitales intereses, y el riesgo de una respuesta nuclear, la hacen extraordinariamente improbable. Más bien, lo que se necesita es evitar agresiones políticas basadas en cualquier clase de superioridad militar, ayudar a la propia capacidad disuasoria de la NATO y reducir la probabilidad de que ésta se vea forzada a comenzar por el empleo de las armas nucleares.

Por estas razones los Estados Unidos continúan intentando salvar la grieta en fuerzas convencionales, proporcionando grandes contingentes de tierra, mar y aire para la Alianza, al mismo tiempo que mantienen poderosas fuerzas nucleares y navales, que garantizan su seguridad europea y la de Europa. Desde el punto de vista económico, esta situación tiene la triple desventaja de: (1) ser muy ineficaz, puesto que los europeos podrían sustituir todas las fuerzas de EE.UU. a escasamente la mitad de costo de lo que supone para nuestro país; (2) exige de nosotros dedicar una porción mucho mayor del producto nacional neto para la defensa, que nuestros aliados, precisamente en una época -

en que el importante conflicto en el S.E. asiático, así como los graves problemas domésticos, requieren fondos; y (3) que contribuye considerablemente a un serio y creciente problema respecto a la balanza de pagos. Dada esta situación, resulta difícil argüir eficazmente contra las peticiones del Congreso sobre reducción de tropas. No es fácil dar una contestación cuando un miembro del Congreso pregunta: "¿Por qué están Estados Unidos más interesados en la seguridad europea que los propios europeos?".

Las objeciones acerca de la distribución de cargas en la NATO son completamente sinceras. Los europeos están gastando una parte mucho más pequeña de su producto nacional bruto en defensa que los Estados Unidos y aquélla continúa siendo cada vez más pequeña. En 1968, nuestros aliados de la región central europea gastaron menos - del 4'5% de su producto neto, mientras que EE.UU. gastó casi un 10% en defensa. Incluso excluyendo la guerra del Vietnam (suponiendo que ésta implique un costo adicional de 20.000 millones de dólares anuales), nosotros gastamos todavía más del 7% del producto nacional neto para fines de defensa. En cuanto a los gastos defensivos per cápita, en 1968 los Estados Unidos invirtieron casi 6 veces lo de Bélgica, 4 lo de Holanda y 3 veces lo de Inglaterra y Alemania, sin contar los gastos del Vietnam. Además, los aliados están manteniendo en armas una proporción mucho menor de su población. En 1968, los aliados de la Región Central Europea tenían aproximadamente 8 hombres en armas por cada 1.000 habitantes; los Estados Unidos tenían más de 13, sin contar el conflicto del Vietnam, y más de 17, contando con éste.

Si Estados Unidos fuesen a reducir sus gastos de defensa no vietnamitas y sus efectivos militares a nivel igual al de los aliados de la Región Central de la NATO (cosa que no recomendamos), podrían reducirse los gastos en más de 25.000 millones de dólares por año y desmovilizarse a más de 1.000.000 de hombres.

Inversamente, sólo los alemanes, por ejemplo, podrían sustituir la mitad de nuestras divisiones en Europa y la mitad de nuestras alas aéreas, y aún así mantendrían sus gastos de defensa por debajo del 6% de su producto nacional bruto; un porcentaje menor que el que gastaron en 1963 y todavía menor que el que nosotros gastamos actualmente. La insatisfactoria distribución económica de los gastos de la Alianza procede en parte de nuestras insatisfactorias relaciones políticas con la NATO y de la psicología que esto produce. Con demasiada frecuencia estas relaciones parecen basarse en la hipótesis de que la responsabilidad sobre la seguridad europea es más norteamericana que europea. De Gaulle tenía algunas razones reales para criticar la "supernorteamericanización de la NATO". En los asuntos diarios de la Alianza, los Estados Unidos dominan claramente el escenario. El indicativo más claro es que el Jefe del SACEUR (Supreme Allied Commander in Europe) ha sido siempre y continúa siéndolo un norteamericano. Además, nosotros conservamos igualmente la mayoría de los mandos subordinados de la NATO. Para decirlo todo, siete oficiales estadounidenses desempeñan en Europa cometidos NATO correspondientes a un general, de "cuatro estrellas"; ningún otro país tiene más de dos. Los norteamericanos predominan en los cuarteles generales de la NATO e incluso llegamos tan lejos como para tener en determinados cuarteles generales, rela

cionados con aeródromos, equipos de transmisiones y otras instalaciones, personal exclusivamente norteamericano.

Igualmente importante es la tendencia a que todas las iniciativas orientadas a un robustecimiento de la Alianza procedan de Estados Unidos. Incluso en el caso de la invasión de Checoslovaquia, donde la mayor amenaza fue clara, fueron los Estados Unidos quienes tomaron toda iniciativa. Un observador externo podría bien suponer que la NATO fuese una empresa completamente norteamericana, en la que nosotros intentábamos mantener elevados los precios de los valores dificultando su venta a los accionistas europeos. La continuada hipótesis de este cometido, -veinte años más tarde- no puede ayudar sino a hacer que nuestros ruegos periódicos por una mayor contribución de los europeos parezcan poco menos que rutinarias regañinas de un padre benevolente, e igualmente obtener escasos resultados.

Se encuentra en esto una cierta semejanza con el Vietnam. En ambos casos muchos funcionarios norteamericanos han perdido de vista el propósito primitivo de los esfuerzos estadounidenses, que era ayudar a nuestros aliados a defenderse por sí mismos. En su ansiedad por construir defensas eficaces, han desvirtuado realmente que el objetivo básico es la propia defensa de los Estados Unidos y de nuestros aliados, pero con ayuda aliada. Tanto en Europa como en Vietnam del Sur, la situación ha sido "supernorteamericanizada", fomentando una psicología dentro de la cual nuestros aliados pueden presionarnos a hacer cada vez más, bajo la amenaza de "derrumbamiento" si no lo hacemos. Las acciones norteamericanas han animado en nuestros aliados la creencia de que su seguridad es de nuestra incumbencia y no de la de ellos.

V

Estas relaciones insatisfactorias y crecientemente inestables entre los europeos y estadounidenses dentro de la NATO, así como las presiones político-financieras que producen, significan que a la larga no podemos defender satisfactoriamente el actual "status quo". ¿Qué alternativas quedan pues?. Algunos han sugerido una mutua reducción negociada de fuerzas entre la NATO y el Pacto de Varsovia. Por deseable que semejante acuerdo pudiera ser, sus posibilidades parecen remotas. Demasiados países implicados en demasiados intereses opuestos. Y lo que es peor, los problemas de definición, identificación y verificación parecen ser demasiado inviables como para permitir un pacto que tenga una oportunidad verdadera de ser aceptada. (Nosotros mismos no hemos sido capaces de resolver nuestros problemas, incluso con nuestros aliados de la NATO). Estos factores harían un pacto de este tipo mucho más difícil y complejo de conseguir, -por ejemplo, que un acuerdo ruso-estadounidense sobre limitación de armas nucleares estratégicas, pese a que éste ya es sumamente difícil. En cualquier caso, un acuerdo semejante no sería incompatible con las principales sugerencias que nosotros hacemos. Lo que es más importante, una condición necesaria para negociar con éxito, es que dispongamos de una alternativa satisfactoria, para el caso de que fallen las negociaciones.

La alternativa expuesta aquí tiene también sus riesgos y dificultades. Necesita de una clase de decisiones enérgicas y a largo plazo, que los gobiernos encuentran difícil de realizar. La alternativa es hacer ver claramente y lo más pronto posible a los europeos la insatisfactoria naturaleza por la actual distribución de las cargas económicas del Pacto; exponer la necesidad de un nuevo punto de vista sobre el problema de la seguridad europea, y ofrecer un plan para llevar a cabo cambios básicos en la Alianza. Mayores contribuciones económicas europeas y mayor dirección política por su parte, serían desde luego necesarias; pero igualmente importante sería un cambio en sus actitudes básicas: un reconocimiento y aceptación por ambas partes de que la seguridad europea es primordialmente de responsabilidad europea.

Hay cuatro principios directores que deberían seguirse en la elaboración de los detalles de semejante plan:

El primer principio básico es que la NATO tiene que mantener un estricto equilibrio de fuerzas convencionales con el Pacto de Varsovia. En sus negociaciones con los aliados, los Estados Unidos deberían poner en claro que no hay una forma racional de reducir fuerzas convencionales volviendo a una estrategia nuclear de "trip wire" (1). El tranquilizante nuclear se ha usado con demasiada frecuencia en el pasado y no resuelve el problema. Tampoco es rentable si se tienen en cuenta los riesgos. Las armas nucleares no han sido, no son, ni pueden ser un sustituto de las fuerzas convencionales.

Una práctica igualdad en la dimensión de los efectivos convencionales es algo muy recomendable como objetivo de paz. Conseguido tal equilibrio, los rusos se sentirían fuertemente disuadidos de agresiones convencionales, puesto que no podrían tener confianza en el éxito, a no ser que proyectasen un ataque tan masivo que los intereses más vitales de la NATO se vieran claramente amenazados. Una igualdad aproximada es por tanto una condición que ambos bandos pueden aceptar políticamente. Si las fuerzas en las dos partes son iguales y además es bien conocido que es así, ninguno de ambos bandos se sentirá amenazado, la relación puede ser estable. Una postura de equilibrio no llevaría a los problemas de la carrera de armamentos, que sí se producirían probablemente si la NATO intentase exceder considerablemente la fortaleza convencional del Pacto de Varsovia. Y éste es un objetivo que por su realismo, racionalidad y simplicidad debía recomendarse al apoyo público, si las opiniones públicas en los países de la NATO fuesen dadas a los hechos reales.

El segundo principio básico es que tiene que haber una mayor igualdad en la distribución de las cargas económicas y de efectivos humanos en el seno de la Alianza. En la actualidad, las contribuciones relativas en la NATO son manifiestamente injustas. Los cambios que proponemos consisten simplemente en cambiar las contribuciones relativas a la Alianza. Esto no modificaría la estrategia básica. Toda reducción de fuerzas

(1) N. del T. - Trip Wire: es un alambre provocador de turbulencias en un canal aerodinámico.

estadounidenses debería compensarse por los aliados. En este esfuerzo debemos suponer que éstos no reaccionarían dando un nuevo énfasis a una disuasión nuclear europea independiente. El peligro de quedarse sin una cosa y sin otra: sin poderío nuclear ni convencional, por querer abarcarlo todo, es casi mayor actualmente que antes. Pero la mayor comprensión europea en los últimos años de los problemas, costos y limitaciones de las armas nucleares, parcialmente debido a las discusiones del Grupo de Planificación Nuclear de la NATO, hacen estas hipótesis mucho más razonables ahora de lo que hubieran sido hace cinco u ocho años.

Cualquiera que sea el valor de las contribuciones aliadas a la NATO, a las que se llegue mediante un acuerdo, es importante que sea estable y para un adecuado y largo plazo. Dejando aparte la cuestión de las fuerzas navales asociadas, un ejemplo de una considerable contribución de los Estados Unidos pudiera ser de tres divisiones completas, incluidos los servicios y cuatro alas aéreas (frente a las 4 divisiones y 1/3 de la división, más 7 alas aéreas que actualmente están en Europa), con elementos de refuerzo activo de un volumen equivalente, pero de guarnición en los propios EE. UU., para caso de ser necesario un rápido despliegue. Semejante reducción de fuerzas disminuiría nuestro personal militar en Europa casi en una tercera parte, reduciendo nuestro déficit militar de la balanza de pagos en unos 250 millones de dólares anuales. (La reducción de la balanza de pagos podría ser cuatro veces mayor si los aliados accediesen a pagar los costos de apoyo de las fuerzas que permaneciesen en Europa). Auténticas economías presupuestarias solamente podrían alcanzarse si las fuerzas retiradas de Europa fuesen desmovilizadas. Si esto ocurriese, como debiera ser, las economías supondrían unos 2.000 millones de dólares.

Simultáneamente, debiera realizarse una importante reducción de cuarteles generales y personal de servicios en Europa. Muchas de estas reducciones son posibles independientemente de que se reduzcan las fuerzas combatientes o de que haya negociaciones con los aliados, y debieran efectuarse cualquiera que sea la decisión política de conjunto. Esto puede constituir una importante contribución, pero no puede cerrar por sí mismo la grieta en la balanza de pagos.

La exacta programación en tiempo de una reducción de fuerzas sería importante en dos sentidos: primero, poner totalmente en claro para los europeos que nosotros estamos planeando seriamente un importante cambio y no simplemente regateando para obtener una mayor contribución por su parte, para lo que necesitaríamos explicarles la totalidad del plan en detalle, ya desde el principio; y segundo, proporcionaría a los europeos tiempo de reacción para organizar sus propias fuerzas. Por tanto, las actuales reducciones tendrían que planearse para un considerable espacio de tiempo, digamos unos cinco años.

El tercer principio básico es el de que tiene que haber una mayor igualdad en la elaboración política de los asuntos de la Alianza. Esto significa un mayor grado de dirección política europea y una correspondiente reducción del predominio estadouni-

dense en los puestos de mando y cuarteles generales. Sería especialmente importante, tanto en el terreno práctico como en el simbólico, el dar el cargo de SACEUR a un europeo.

La solución de este problema se anuda con otro posible objetivo, un intento de obtener una mayor participación francesa en la seguridad europea. Si se reestructurase la NATO y se redujese el predominio de los Estados Unidos, es posible que Francia pudiera estar dispuesta entonces a aceptar una postura directora. El prestigio del cargo de SACEUR pudiera inducirla. Si Francia no estuviese dispuesta a aceptar dicho cargo, se conseguiría, con todo, una solución alternativa, consistente en dar dicho puesto a uno de los países más pequeños, dándole al mismo tiempo un carácter más técnico que el que tradicionalmente viene desempeñando: una especie de "padre teórico". Podría mantenerse un delegado norteamericano para tratar los problemas de enlace, respecto a las armas nucleares.

El cuarto principio básico es que tiene que haber más que una contribución simbólica de Estados Unidos a la NATO. Una cosa es argüir que los Estados Unidos no debe dominar la Alianza y otra muy distinta pretender que nosotros deberíamos retirarnos esencialmente de ella. Una contribución simbólica, como la de 50.000 hombres, propuesta en la resolución de Symington, llevaría indudablemente a los europeos a confiar de nuevo en las fuerzas nucleares, a un acuerdo con la URSS o a ambas cosas. Esto destruiría toda posibilidad de una reducción de fuerzas mutuamente negociada en Europa Central. Sin una considerable contribución norteamericana, los europeos estarían menos dispuestos a creer que el mantenimiento de una solución militar convencional sea viable y mucho menos a realizar los necesarios incrementos de esfuerzos para alcanzar dicho objetivo. Aparte de estas consideraciones, ¿es que los intereses norteamericanos en Europa son inferiores a los que tenemos en Corea del Sur, donde hay más de 50.000 norteamericanos?

Una considerable contribución de Estados Unidos a la NATO es necesaria e importante. A pesar del prolongado énfasis puesto sobre Asia, creemos que los intereses norteamericanos más vitales continúan estando todavía en Europa. Por las razones discutidas anteriormente, necesitamos la alternativa que nos ofrece un fortalecimiento de fuerzas convencionales para proteger aquéllos. Perderíamos estas alternativas si las fuerzas estadounidenses se redujesen unilateralmente a 50.000 hombres. Es tan irracional el esperar que nuestros aliados puedan reponer este déficit como, por parte de ellos, el esperar que Estados Unidos mantenga indefinidamente su actual contribución.

Las fuerzas norteamericanas que aquí sugerimos son considerablemente mayores que las de carácter simbólico. Se compondrían de más de 200.000 hombres y 300 aparatos de caza y ataque en Europa, además de refuerzos asociados de tierra, mar y aire con base en los Estados Unidos. Esto pudiera ser o no la "mejor" u "óptima" contribución a la NATO, pero desde luego sería una contribución "claramente" no injusta. Y es suficientemente importante como para hacer una sustancial contribución a la seguridad europea y demostrar nuestra postura de continuar cumpliendo nuestro compromiso. Aún que

da un largo camino para contrapesar la contribución soviética al Pacto de Varsovia. Las sugeridas reducciones serían suficientemente grandes como para convencer a nuestros aliados de que estamos intentando acabar con arbitrarios y no planificados "recortes", para establecer un nivel de fuerza que podamos mantener durante un largo plazo. (Desde el punto de vista de nuestros aliados europeos, más importante que el nivel de fuerza estadounidense es la certeza de poder contar con ella). Al mismo tiempo, las sugeridas reducciones no son tan grandes como para que, con un razonable incremento por parte de nuestros aliados, quede fuera de toda realidad la posibilidad de alcanzar la meta propuesta del mantenimiento de un equilibrio convencional con el Pacto. Finalmente, reduciendo los gastos de defensa anual y los costos de la balanza de pagos en unos 2.000 millones y 250 millones de dólares respectivamente, los ahorros son suficientemente grandes como para acometer directamente algunos de nuestros problemas económicos fundamentales.

El riesgo de proceder con un plan a la reestructuración de nuestras relaciones con la NATO -aunque sea basado en los cuatro puntos anteriormente bosquejados- es que en vez de originar una reacción positiva y constructiva pudiera atemorizar a los europeos hasta el punto de creer que se iba a asestar un golpe mortal a la NATO y a la seguridad colectiva europea. O lo que es más probable y grave, las fuerzas convencionales de la Alianza podrían ser reducidas considerablemente, dejando que ésta dependa fundamentalmente del empleo inmediato de armas nucleares en caso de crisis. La evaluación de estos riesgos depende de numerosas consideraciones. Una de ellas es el considerar nuestra habilidad en explicar clara y honradamente los hechos del actual equilibrio, la viabilidad e importancia de mantenerlo y la necesidad de cambiar las contribuciones relativas para conservarlo. Igualmente, deben considerarse las reacciones europeas a lo que estamos exponiendo. La adopción oficial por parte de los ministros de defensa de la NATO de la llamada estrategia "de respuesta flexible" en mayo de 1967, el mayor interés en mantener fuertes efectivos NATO como resultado de la crisis de Checoslovaquia, y la creciente prosperidad de nuestros aliados, hacen suponer que las perspectivas son actualmente mejores que lo han sido nunca desde la guerra de Corea.

Una consideración final es la expectativa de un empeoramiento gradual, pero casi seguro, dentro de la Alianza, como consecuencia de arbitrarias y planificadas reducciones a las presiones políticas internas y financieras de que ya hemos hablado. Los riesgos son muy grandes. La opinión pública y del Congreso respecto a que estamos "sobrecargados" de compromisos mientras que otros no están haciendo nada por ellos mismos, está muy extendida. Y si las reducciones que ahora se están considerando llegan a realizarse, los Estados Unidos no dispondrán de medios para cortar nuestros gastos militares en Europa, sin reducir considerablemente nuestra capacidad combativa.

Cualquiera que sea el camino que uno crea debiera seguirse, está claro que los Estados Unidos necesitan enfrentarse a este problema con urgente prioridad. La simple dilación de un serio estudio y consecuente decisión, es casi garantizar mayores dificultades después, cuando ya sólo podamos disponer de pocas opciones. El sentido común, tanto político como económico, nos dice claramente que la actual situación no puede mantenerse por más tiempo.