

CESEDEN

DIPLOMACIA NUCLEAR: GRAN BRETAÑA, FRANCIA Y AMERICA

- por Andrew J. Pierre -

De la revista "Foreing Affairs" enero 1971.
(Traducido por el TCol. de Aviación
DEM don Ramón Salto Peláez)



Junio - Julio, 1971

BOLETIN DE INFORMACION NUM. 56 - IV

Las naciones del Atlántico están evolucionando hacia unas relaciones de seguridad que pueden, dentro de algún tiempo, afectar a la misión de las Fuerzas Nucleares Estratégicas europeas. Nos encontramos en un momento, en el que es muy general el preguntarse cuál es la naturaleza de la futura participación americana en la defensa de la Europa Occidental. En los suburbios de las ciudades americanas, las crecientes tensiones raciales y sociales de nuestra sociedad y la demanda para que haya una transferencia en las prioridades nacionales en perjuicio de la defensa y a favor de los problemas domésticos, están sembrando las semillas del cambio. Si a esto añadimos la recuperación económica de Europa, el punto de vista de los Estados Unidos en el sentido de que los aliados no se están haciendo cargo de una justa participación en su propia defensa, el déficit de la balanza de pagos, al cual contribuyen en forma substancial las fuerzas de los Estados Unidos en el extranjero, la reducción del presupuesto del Pentágono, y la tendencia a repartir las responsabilidades, como consecuencia del traumatismo de la experiencia vietnamita, nos encontramos con los ingredientes para conseguir una reducción en los compromisos militares de los Estados Unidos en Europa.

Europa Occidental continuará, sin embargo dependiendo de la garantía americana, para su seguridad. Mientras no se encuentre políticamente unido el límite occidental del continente Euroasiático, y mientras sea necesario mantener un sistema de seguridad frente al Este, los Estados Unidos tendrán que continuar manteniendo el equilibrio. La única alternativa al paraguas nuclear norteamericano es un elemento disuador europeo a gran escala, de tipo nuclear y, en todo el futuro previsible, ésto no es factible. Los requerimientos militares para un elemento disuador así, serían aproximadamente iguales a la panoplia de fuerzas nucleares de las dos superpotencias; los requisitos políticos son, aún, mas descorazonadores. El acuerdo para el control de una fuerza así, exigiría una autoridad política capaz de decidir sobre su utilización en beneficio de Europa. Ninguna nación, en el actual sistema europeo, estaría dispuesta a confiar su supervivencia a otras manos, ya que el uso del elemento disuador podría constituir una invitación a la destrucción de su patria. Falta la necesaria cohesión política, unidad psicológica y lealtad institucional. Unicamente un Presidente de Europa con plena autoridad en caso de crisis nuclear, podría establecer un elemento disuador europeo, con la debida credibilidad.

Europa, no obstante, tiene que desempeñar, en su propia defensa, un papel digno de sí misma. Hay que orientar también la atención a la forma en que podría fortalecerse el pilar europeo de la NATO. Las fuerzas americanas en Europa van a ser reducidas, si no este año, o el año que viene, desde luego no mucho más tarde. No existe casi ninguna probabilidad de que sean totalmente retiradas, ya que es imprescindible su misión, como "prenda de garantía". Por lo tanto, o el nivel de las fuerzas europeas se incrementa, lo cual es poco probable, en la presente atmósfera de distensión y de prioridad por los asuntos domésticos, o la Alianza tendrá que volver a estructurar su estrategia defensiva. La estrategia de la respuesta flexible, que se adoptó en 1967, debido a las presiones americanas, se ha quedado, verdaderamente, en los huesos. Una revisada estrategia de la NATO, deberá sustituir por mejoras cualitativas, las reducciones cuantitativas. Habrá que hacer mayor uso de las pequeñas fuerzas móviles, en lugar de los actuales despliegues en el frente central y las fuerzas convencionales de aire y tierra de los ejércitos europeos, tendrá que racionalizarse e integrarse mucho más. En los últimos meses, los gobiernos europeos de la NATO han iniciado la penosa tarea de buscar formas de aumentar su participación en las defensas no nucleares.

Tenemos también que pensar de forma diferente sobre las actuales fuerzas nucleares europeas. Apenas si se les ha prestado alguna atención en los últimos años, quizás debido al "cansancio de la MLF" (1), y, en muchos casos, ésto ha constituido un respiro bien acogido. El disgregador debate sobre la Fuerza Nuclear Multilateral ilustró los peligros que surgen de imponer, sobre el sistema existente de armas estratégicas y de relaciones dentro de la Alianza, un esquema completamente nuevo y complejo de armas nucleares. El éxito relativo del Grupo de Planeamiento de la NATO, al conseguir organizar un foro para información y consultas en estrategia nuclear, ha constituido también un factor de alivio, como ha ocurrido con la adopción del Tratado de No Proliferación (NTP). Por añadidura, el Gobierno Wilson, en su desengaño al fracasar en su promesa electoral de "revisar" el Acuerdo de Nassau de 1962, llevó el asunto de la fuerza nuclear británica en embarazoso silencio.

Sin embargo, si Europa, dentro de algún tiempo, va a asumir una participación substancialmente mayor en la responsabilidad de su propia defensa, tendrá que ser reconsiderada la misión de las fuerzas nucleares europeas. Una importante lección de las últimas dos décadas es la de que, ni Gran Bretaña ni Francia, aceptarían una misión no nuclear, dejando la función disuasoria en manos, exclusivamente, de los Estados Unidos. Incluso en el caso de que la lógica abstracta de algunos analistas de la estrategia sugiera que "racionalmente" estas fuerzas deberían ser desechadas, ya que no podrían ser empleadas contra la URSS, sin invitar al holocausto como represalia, los incentivos políticos, militares, burocráticos, psicológicos y de seguridad y las presiones que condujeron a su creación y mantenimiento, apuntan en sentido contrario. Además, la realidad es -

(1) Fuerza Nuclear Multilateral.

que las fuerzas estratégicas francesas y británicas existen ya. Hay que buscar conceptos de refresco sobre el futuro y la implicación que tendrán éstos en las relaciones con los americanos. La diplomacia nuclear pone a disposición de los Estados Unidos una amplia gama de posibilidades entre las que poder elegir una decisión, que ejerza considerable influencia en la evolución de Europa.

II

Un examen sobre el futuro de las fuerzas nucleares europeas, debe comenzar - teniendo en consideración el impacto, en Europa, de las Conversaciones para la Limitación de las Armas Estratégicas (SALT) y el impacto también en las relaciones Europeo-Americanas. Hasta ahora, el impacto en el público, en general, ha sido muy ligero y los gobiernos europeos parecen estar, generalmente, satisfechos con las consultas a nivel NATO. El establecimiento de una estabilidad en el equilibrio estratégico Soviético-americano, redundaría en beneficio suyo. La carrera de armamento de las superpotencias, aunque no costosa, sí sería peligrosa para los europeos. Es alarmante la posibilidad de que se consiga la capacidad de asestar un primer golpe decisivo a las fuerzas de represalia del adversario. La preocupación europea en detener esta competición estratégica, se basa en el hecho de que Europa se encuentra en el medio de la confrontación Este-Oeste y podría, muy bien, ser la primera en sufrir las consecuencias, en el caso de que se iniciara la guerra nuclear.

Por otra parte, desde el punto de vista europeo, el simple hecho de que se encuentren en pleno desarrollo las conversaciones SALT, coloca al equilibrio estratégico central, alrededor del cual se ha erigido la estructura de las relaciones de la mayor parte del mundo industrializado, en una perspectiva relativamente nueva. Una mayor o menor paridad en las capacidades nucleares estratégicas de las superpotencias, que es lo que existe en la actualidad, podría ser confirmada en la SALT. Conforme en la conciencia del público europeo, se empieza a percibir esta paridad, la credibilidad de la garantía de seguridad norteamericana en Europa, especialmente en lo que concierne a la utilización primera de las armas nucleares estratégicas, puede hacerse muy discutible. Los aliados europeos deberían considerar, sin embargo, que los Estados Unidos han estado expuesto a la devastación nuclear, durante un década y que la credibilidad de la garantía americana se ha basado menos en la "superioridad" en armas nucleares que en conceptos intangibles de intereses compartidos y resoluciones políticas.

¿Cuál sería la consecuencia del despliegue de un sistema de misiles anti-balísticos (ABM) en los Estados Unidos, con respecto a la viabilidad de su garantía de seguridad en Europa? Es difícil contestar, ya que se trata de un asunto de percepciones de tipo subjetivo. Podrían hacerse dos especulaciones de signo contrario. Por una parte, el despliegue del Misil Anti-balístico "salvaguardia" puede ser considerado como un incre-

mento en la credibilidad de la garantía, al asegurar contra la destrucción a la fuerza de represalia, y en último extremo, una buena defensa de área, de la población, fortalecería la voluntad americana en tiempo de crisis. En contraposición, podrían ser contemplados los Estados Unidos como deseosos de retirarse mentalmente, a una "Fortaleza americana", perdiendo interés en sus aliados después de haber desarrollado la cubierta protectora del ABM. Una tercera "escenificación" puede estar mas cerca de lo que podría ocurrir: los Estados Unidos continúan con el desarrollo de su programa ABM, pero la duda que existe acerca de su posible efectividad, hace que, a fin de cuentas, tenga muy poca influencia en la fé sobre la autenticidad de la garantía americana.

El despliegue del ABM y de los Vehículos Múltiples de Re-entrada con Punterías Independientes (MIRV) por parte de las superpotencias, sobre todo si se efectúan a gran escala, podrían, no obstante, inspirar a Europa la sensación de desnudez nuclear. La Unión Soviética, con sus Misiles Balísticos de alcance Intermedio (IRBM), bombarderos estratégicos de medio alcance, armas nucleares tácticas y Misiles Balísticos Intercontinentales (ICBM) que pueden ser cambiados de blanco, después del lanzamiento, mantiene una potencia masiva contra Europa Occidental. Esto puede hacer que aumente el temor de que Europa Occidental sirva a la Unión Soviética de "prenda" contra las acciones americanas y su política en el mundo. Basta recordar el temor que hubo de una posible presión soviética sobre Berlín cuando la crisis de los misiles cubanos, en 1962. Además, al estar las dos superpotencias parcialmente seguras detrás de sus defensas de misiles pero, seguir siendo con toda probabilidad, vulnerables, la una a la otra, puede extenderse una preocupación de que las superpotencias adoptarán estrategias de guerra "controlada", que podría tener como potencial campo de batalla el continente europeo. En estas circunstancias, Francia y Gran Bretaña tendrían especial interés en que se rompieran los términos del acuerdo, para lo cual tienen que conservar los medios de conseguirlo. Los europeos son extremadamente suspicaces a la posibilidad de convertirse en víctimas inadvertidas de una creciente comunidad global de intereses Soviéticos-Americanos.

Es de lo más improbable, sin embargo, que los Estados de Europa Occidental respondan al despliegue americano y soviético de ABM y MIRV, erigiendo su propio sistema de ABM, para su defensa; incluso, aunque fuera posible contar con la ayuda americana. Un ABM europeo tendría como finalidad la defensa de la población, ya que existirían pocos blancos necesarios de protección, tales como las fuerzas nucleares de represalia con base en tierra. Pero la tarea de construir un sistema efectivo de defensa de área presentaría, probablemente, obstáculos insalvables. La gran proximidad geográfica de la Europa Occidental a la Unión Soviética, necesitaría un sistema de ABM, extremadamente rápido y de gran eficacia técnica, pero, incluso, aunque fuera posible construirlo a un alto coste, la Unión Soviética podría responder amenazando con "daño inaceptable", con modalidades alternativas de sus fuerzas ofensivas, como bombarderos tripulados y misiles de corto alcance. El coste de un sistema europeo ABM sería mucho mayor que los gastos que tendría que hacer la Unión Soviética para mejorar sus posibilidades ofensivas lo suficiente para neutralizarlo. Además, los problemas políticos, aparte de los de

mando y control de un ABM europeo, serían formidables. Un sistema así, indudablemente necesitaría disponer de cabezas de combate nucleares y, a causa de la gran proximidad de las fuerzas nucleares soviéticas, la decisión para emplear el ABM tendría que hacerse a los pocos segundos de haberse lanzado un ataque.

¿Constituirá la nueva tecnología avanzada -los ABM y MIRV en particular- el golpe de muerte a las fuerzas nucleares europeas? Se ha profetizado bastante a menudo, que el coste y la dificultad de crear defensas para los misiles balísticos forzarían a las fuerzas estratégicas de pequeño tamaño a quedar al margen de toda posible disuasión. Pero debemos tener cuidado, no obstante, de no menospreciar demasiado dichas fuerzas. No hay duda de la certeza de que el nuevo, costoso y sofisticado sistema constituye un sombrío recordatorio del dominio tecnológico de las superpotencias. Sin embargo, y en contra de la predicción de varios observadores, los ABM y MIRV no tienen como consecuencia necesaria el que queden totalmente anticuadas las fuerzas nucleares más pequeñas. Las fuerzas británicas y francesas tienen una doctrina contra-ciudades, o sea que están organizadas para disuadir al adversario amenazando a su población y centros industriales. Al revés de lo que ocurre con los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia no intentan poseer elementos de una estrategia de contra-fuerza destinados a limitar los daños, por medio de la destrucción de las fuerzas ofensivas adversarias. Mientras la Unión Soviética no posea una defensa muy efectiva ABM, para todas sus ciudades principales, el misil británico, Polaris A-3 y la próxima fuerza de misiles franceses con base en tierra y mar, impondrán, probablemente, una amenaza auténtica. Estas fuerzas europeas no necesitan batir todos los centros demográficos enemigos, ni ninguna ciudad en particular, para infligir "daño inaceptable". La amenaza de causar un daño marginal a la Unión Soviética, destruyendo una o dos ciudades de tamaño medio puede ser suficiente para el grado requerido de disuasión. Además la capacidad de amenaza a una nación que no posea defensa contra los misiles balísticos, no queda disminuida.

Mucho ha de depender del resultado de las SALT. Un acuerdo entre la Unión Soviética y los Estados Unidos para mantener un bajo nivel de ABM, ó incluso para prohibir el ABM, haría probablemente perdurar la credibilidad de las fuerzas nucleares europeas y alargaría la utilidad de la presente generación de sus sistemas de armas. Un resultado que conduzca a un despliegue completo de ABM en la Unión Soviética, minaría seriamente esa credibilidad. Es muy poco probable que los submarinos Polaris británicos, o las fuerzas de misiles estratégicos franceses, puedan penetrar unas "tupidas" defensas contra-misiles soviéticas. En ese caso, las fuerzas europeas, individual y colectivamente, tendrían que ascender a un nivel tecnológico superior.

III

La fuerza estratégica británica está compuesta por cuatro submarinos nucleares, cada uno de los cuales tiene 16 misiles Polaris A-3, con un alcance de unas 2.500 millas náuticas. (1). Los misiles están dotados de Vehículos de Re-entrada Múltiple (MRVs) de diseño británico, que no se apuntan independientemente. Bajo los términos del Acuerdo para Ventas de Polaris, los británicos han comprado los misiles a los Estados Unidos, y los fabricantes americanos han suministrado componentes del sistema de navegación, del sistema de control de fuego y algo del equipo de comunicaciones. Los submarinos, en sí mismo, son de fabricación británica, lo mismo que las cabezas de combate nucleares. A causa de las necesidades de reglaje, después de cada 60 días de navegación, y de la revisión mucho más extensa, en caso de lapsos más largos, sólo es posible asegurar la presencia de un solo submarino en patrulla operativa, en todo momento, aunque la mayor parte del tiempo están dos. La fuerza nuclear está asignada a la NATO, como se acordó en Nassau, con derecho a retirarla cuando están en juego los "supremos intereses nacionales". El Planeamiento de objetivos ha sido hecho en coordinación con la Alianza, a través del Sistema de Planeamiento de la Junta estratégica, pero se sobreentiende que Gran Bretaña tiene, además, su propio Plan de Objetivos. La construcción de la flota de Polaris, que fue programada para que se terminara a finales de 1970, ha sido notablemente poco costosa, ya que la investigación y desarrollo fueron llevados a cabo, antes, por los Estados Unidos y porque existía una orden, de alto nivel, para la cooperación entre ambos países. Los costes de mantenimiento también son bajos, menos del dos por ciento del presupuesto de defensa.

El que los submarinos Polaris se queden anticuados va a depender de los progresos de la guerra anti-submarina (ASW) y del despliegue del ABM. En los últimos años se ha dedicado mucho esfuerzo al desarrollo de las técnicas de las ASW, pero, hasta ahora, la capacidad para detectar submarinos de largo alcance, de propulsión nuclear, permanece extraordinariamente limitada. Muchos expertos que han estudiado este trabajo de detección y seguimiento en los mares profundos, piensan que pasará bastante tiempo, antes de que los progresos en la ASW haga vulnerable a los submarinos Polaris.

El desafío potencial que plantea el ABM es mucho más grave. El actual despliegue limitado soviético de ABM, de calidad dudosa, es poco probable que resulte muy efectivo contra los submarinos Polaris británicos. Pero una defensa soviética mode-

(1) Además, la capacidad nuclear británica, incluye bombarderos Canberra; los, algo antiguos ya, bombarderos Vulcan y Victor; los caza-bombarderos F-4 Phantom y dos aviones en proyecto, el anglo-francés "Jaguar", de ataque y adiestramiento y el MRCA, o avión polivalente de combate que está siendo construido por un consorcio de naciones. Todos con capacidad nuclear.

rada, o tupida, presentaría verdaderas dificultades a la penetración, y los soviets pueden conseguir ésto para mediados de los años 70. Esto sería particularmente cierto, si los británicos no adquirieran una capacidad MIRV o unas ayudas para la penetración mas sofisticadas. En tales circunstancias, la creciente capacidad defensiva soviética presentaría obstáculos mucho antes y mayores a Gran Bretaña y Francia que a las fuerzas ofensivas de los Estados Unidos.

Debe emprenderse, ya, el planeamiento para los años 80. A causa del largo tiempo que se necesita para su perfeccionamiento, los sistemas ofensivos estratégicos con sumen unos siete años en investigación y desarrollo. Eso quiere decir que Gran Bretaña tiene que estar preparada para tomar algunas decisiones importantes hacia 1973 si quiere asegurarse de disponer de una fuerza nuclear efectiva en la próxima década. Los planificadores de Whitehall y los políticos de Westminster, al tomar sus decisiones tendrán que contestarse algunas preguntas fundamentales. ¿Desea Gran Bretaña continuar dependiendo de los Estados Unidos para sus sistemas ofensivos estratégicos? En caso contrario, ¿Debe buscar Gran Bretaña la autosuficiencia embarcándose en un programa propio de misiles estratégicos? ¿ó debe intentar desarrollar un acuerdo de colaboración con Francia, para el desarrollo y producción conjuntas de armas nucleares? Al sopesar estas alternativas, los dirigentes británicos tendrán que considerar todo el amplio espectro de su política exterior, incluida la evolución de las relaciones Este-Oeste, la continuidad del compromiso americano para la seguridad de la Europa Occidental, las perspectivas de limitación de las fuerzas estratégicas de las superpotencias y la naturaleza del ambiente estratégico del día de mañana.

Uno de los asuntos centrales será el del futuro de Gran Bretaña en Europa. Si las negociaciones para su entrada en el Mercado Común son prometedoras, o si Gran Bretaña ingresa en la CEE, el elemento europeo de la política británica quedará indudablemente fortalecido. Y no sabemos si algún tipo de acuerdo con Francia, sobre colaboración nuclear, no sería, todavía, el ticket necesario para su entrada en Europa. Es muy difícil concebir una real "entente nucléaire" entre París y Londres, mientras Gran Bretaña continúa estando fuera de la Comunidad. Una vez en la CEE, sin embargo, lo mas probable es que Gran Bretaña quiera usar sus conocimientos y experiencias en asuntos nucleares, y su posición relativa de fuerza en tecnología de la defensa, para ayudar a moldear el futuro del Continente.

Otra consideración atañe al futuro de las relaciones especiales anglo-americanas en asuntos nucleares. Los políticos británicos desearán asegurarse sobre si van a seguir recibiendo, de los Estados Unidos, otra generación de sistemas estratégicos, después de los submarinos Polaris, o si pueden contar con ayuda en el diseño de cabezas de combate, por ejemplo, de tipo MIRV. No será una labor sencilla. Un examen minucioso de la intrincada historia de las relaciones nucleares anglo-americanas, desde 1939, nos ilustrarían sobre su naturaleza agri dulce. Hubo tanto antagonismo como cooperación, durante el Proyecto Manhattan del tiempo de la guerra, el Acuerdo de Quebec de 1943, el

brusco fin de la colaboración al aprobarse el Acta de Mc Mahon, en 1946, las abortadas negociaciones de 1949 para renovar la colaboración, el Skybolt y Nassau en 1962. . . . to do revela la proporción en la que dichas decisiones fueron más bien el resultado de la oportunidad, la política y la personalidad, que de un ordenado y racional método de al canzar la decisión.

A mediados de los años 70 caducarán importantes secciones del acuerdo entre Estados Unidos y el Reino Unido sobre intercambios nucleares. Los artículos, por separa do, que tratan del intercambio de información sobre armas nucleares y regulan el inter- cambio de materiales nucleares fisibles, para la elaboración de armas, caducan en 1974. No hay que dar por sentado que dichos acuerdos se renovarán en forma rutinaria, aunque pudiera ocurrir (como sucedió ya, en una ocasión). En Estados Unidos hay bastantes que se oponen al régimen de favor acordado a Gran Bretaña. El trato privilegiado que se ha dado a Londres se considera perjudicial para las relaciones de Norteamérica con Francia; como el resaltar la importancia de las armas nucleares ante la mirada de las naciones no nucleares; y como si se tratara de desviar psicológicamente a Gran Bretaña de su verda- dero destino europeo. Si estos razonamientos ganan en influencia, Washington querra - considerar los acuerdos nucleares EE.UU. - U.K. en el contexto de los acuerdos de de- fensa de la Alianza, en general.

Gran Bretaña, por su parte, tiene que reconocer que, junto a los importantes - beneficios tecnológicos de las relaciones nucleares especiales, están aparejados unos cos- tes políticos dignos de consideración. Los franceses siempre han contemplado con suspi- cacias las conexiones nucleares bilaterales y algunos de los dirigentes franceses las consi- deran como la prueba del fuego de la lealtad política británica. El fracaso de de Gaulle en conseguir, en 1958, un trato igual, a través de un directorio de las tres grandes poten- cias occidentales y la elección, en Nassau, por parte de la Gran Bretaña, de los Estados Unidos, como su futuro asociado nuclear, contribuyeron indudablemente a que se le ve- tara al Reino Unido su ingreso en el Mercado Común. Si Gran Bretaña quiere ser acep- tada sin reservas por los países continentales, como un Estado Europeo, tiene que fortale- cer su identificación con Europa, aflojando los fuertes lazos que le unen al otro lado - del Atlántico.

En primer lugar, Gran Bretaña podría desechar su fuerza nuclear. Bastaría con que no reemplazara los submarinos Polaris, cuando éstos quedaran anticuados, en los -- años 80. Podrían, también, antes de esa fecha, desmontar los sistemas de misiles de los buques y dedicar los submarinos a misiones de ataque. Otra posibilidad consistiría en la venta de la flotilla de Polaris a la Marina de los Estados Unidos. Mucha gente de la Ex- trema Izquierda Británica quedaría complacida. Pero no es probable que tengan lugar ninguna de estas posibilidades. El debate, de diez años de duración, sobre la posesión independiente por Gran Bretaña, de armas nucleares, se resolvió, poco ruidosamente, por el Gobierno Laborista, en 1964-65, cuando decidió no "rectificar" Nassau, al can- celar el acuerdo para la compra de misiles Polaris. A pesar del peso - que fue considera

ble- de los razonamientos que se utilizaron en el pasado, para que Gran Bretaña quedara al margen de los asuntos nucleares militares, esta nación, no va a dejar ahora, en un acto de abnegación, que Francia sea la única potencia nuclear de Europa.

En lo relativo a la no proliferación, la creencia, antes muy extendida, de que el hecho de que Gran Bretaña renunciara voluntariamente a las armas nucleares influiría decisivamente en que otras naciones desistieran de adquirirlas, ha perdido mucha de su validez.

Hoy en día, el Tratado de No Proliferación, constituye el núcleo de la estrategia de la anti-proliferación. Los países que tienen que ser influenciados, mas que los de Europa Occidental, son los de Asia y el Oriente Medio, y estos Estados, cuya principal preocupación se centra en su prestigio y seguridad, no es fácil que queden muy influenciados por una acción ejemplar, por parte de Gran Bretaña. Tampoco está claro como puede una nación convencer al mundo de que ha "cesado" de ser potencia nuclear militar, aunque así lo deseara, excepto a través de un minucioso sistema de inspección internacional de sus fábricas, instalaciones militares, depósitos, etc.

Por último, es más que posible que la capacidad nuclear británica juegue un importante papel, quizás el más decisivo, en la evolución de sus relaciones con Europa y en la futura organización de la defensa Occidental. No es fácil que los dirigentes británicos olviden que en su fuerza nuclear poseen un importante triunfo para negociar y un instrumento para su diplomacia. A menos de que surja una sorprendente transformación en el actual sistema internacional, es poco probable que Gran Bretaña abandone sus armas nucleares en los próximos 20 años, sobre poco más o menos. Mas adelante, ya es difícil hacer ninguna predicción sensata.

En segundo lugar, Gran Bretaña puede llevar a cabo una política de deliberada independencia tecnológica; política que no podría ser criticada, puesto que es el camino que han elegido todas las otras potencias nucleares. A Francia, por ejemplo, se la observa con gran interés y alguna envidia: "Los misiles franceses llevarán la enseña tricolor, los británicos las barras y estrellas". Podría iniciarse el programa para un nuevo misil, basado en el progreso tecnológico y en la necesidad de mantenerse en la avanzada de la investigación y desarrollo. Gran Bretaña no ha desarrollado misiles de largo alcance desde que canceló el Blue Streak en 1960. Un nuevo misil desarrollado por los ingleses, sólo tendría sentido si su lanzamiento se efectuara desde el mar.

Un misil, con base móvil en tierra; un IRBM que se desplazara por ferrocarril o carretera, por las tierras altas de Escocia, es concebible, pero, con toda probabilidad, políticamente inaceptable, ya que convertiría a las Islas Británicas en un pararrayos, capaz de atraer la amenaza soviética de la contra-fuerza.

Por otra parte, en el futuro previsible de la tecnología estratégica parece ser que las fuerzas de disuasión, con base en el mar, continuarán teniendo ventaja sobre las

de base en tierra en cuanto a vulnerabilidad. Si se decidiera, por lo tanto, el desarrollar un misil de largo alcance, tendría que ser algo similar al americano "Poseidon". Resultaría muy caro y supondría un gran esfuerzo tecnológico, pero no tendría por qué estar más allá de las posibilidades de una nación. Otra alternativa consistiría en que Gran Bretaña desarrollara, simplemente, sus propios MIRVs para su actual flota de Polaris. Un MIRV británico llevaría, probablemente, menor número de cabezas de combate y más pequeñas que las que ha desarrollado el Poseidon, pero éste podría estar muy bien compensado por mayor precisión en la puntería.

En tercer lugar, Gran Bretaña podría buscar el renovar su actual dependencia de los Estados Unidos. Esta podría ser la alternativa menos costosa, pero, a largo plazo, tendría una influencia restrictiva en la política exterior británica, ya que sería poco compatible con las tendencias de buscar el desempeñar un papel más importante en Europa. Si se siguiera este camino -que desde muchos aspectos parece el más natural, si nos atenemos a la historia del pasado- ¿qué armas podría recibir Gran Bretaña? Una probabilidad clara la tendría el Poseidon combinado con el MIRV americano; también podrían adaptarse los MIRV a los Polaris británicos. La entidad actual de la flotilla de Polaris, podría aumentarse, para incrementar, de esta forma, la credibilidad del elemento disuasorio. Simplemente el disponer de dos submarinos más, supondría una diferencia substancial, ya que podrían duplicar la cifra de los que estuvieran patrullando, en todo momento. Pero, hay que concentrar también nuestra atención en la próxima generación del elemento disuasor con base en el mar; el ULMS (Sistema Submarino de Misiles de Largo alcance) es un submarino con 20 misiles de 5.000 millas de alcance, todos ellos con MIRV. Todavía tiene que ser aprobada la producción de este sistema, pero, dado que el mar parece cada vez más, el mejor ambiente para una fuerza estratégica de represalia, su futuro parece prometedor.

La fuerza nuclear francesa está en una etapa de su desarrollo mucho más atrasada que la británica. Por otra parte, París no tiene, en los años venideros, la amplia gama de decisiones donde elegir que tiene Londres. La erección de la Force de frappe, que fue decidida hace una década, después de la equivalente decisión británica, ha que dado considerablemente atrasada en los últimos tres años. Las revueltas de mayo de 1968 y la crisis monetaria del otoño, forzaron a la reducción del presupuesto militar, al aplazamiento de las pruebas nucleares de 1969 y a un retraso en la producción de sistemas de misiles. La fuerza francesa se compone, en la actualidad, de 36 bombarderos Mirage IV, que empezarán a ser suplementados para finales de 1971, dos años más tarde de lo que estaba programado, con nueve IRBM de combustible sólido, con base en tierra, en la Haute-Provence. Debido al alza de los costes, el número de los silos ha sido reducido de 27 a 18. El primero de los submarinos nucleares, lanzadores de misiles, el Redoutable, que sufrió un retraso análogo, está ahora comenzando a ser experimentado y entrará en operaciones en 1971. El tercer submarino no estará listo hasta 1975 y se piensa en un cuarto. Mientras tanto, los franceses se encuentran aún lejos de haber perfeccionado una cabeza de combate nuclear, compacta, para los misiles lanzados desde el agua, y se espera que este verano haya más pruebas atmosféricas en el Pacífico.

El tercer programa-ley, que cubre los gastos militares de los próximos cinco años, fue aprobado, por la Asamblea General, el pasado mes de Octubre. La prioridad otorgada por de Gaulle a la force de frappe, continuará bajo el Presidente Pompidou y su ultragaullista Ministro de Defensa, Michel Debré. A pesar de la gran preocupación que existe en las filas profesionales, acerca de la situación de las fuerzas convencionales en el Ejército y la Marina, un tercio del nuevo presupuesto para los próximos cinco años, unos 5.500 millones de dólares, se dedicará a las fuerzas nucleares, incluida la bomba nuclear táctica, Pluton, que entrará en servicio en 1973. La force de frappe es un empeño ambicioso, que hasta ahora ha sido desarrollado de forma casi independiente.

Si Francia hubiera sido beneficiaria de la misma ayuda americana que tuvo Gran Bretaña, se hubiera adelantado muchos años. Con los gastos actuales de alrededor de 1.000 millones de dólares al año, las competitivas peticiones para el bienestar social se oyen cada vez más insistentemente en Francia. Los gobernantes y científicos franceses, observando las perspectivas tecnológicas, especialmente en el caso de que tengan que mejorar la capacidad de penetración si los soviéticos hacen un despliegue mayor del ABM, y temiendo mayores reducciones presupuestarias, hace tiempo que se viene interesando por la colaboración con Gran Bretaña.

Una "entente nuclear", tiene una lógica inherente, ya que muchos de los intereses de las dos únicas potencias nucleares europeas coinciden. Para ambos países, la inevitable reducción de las fuerzas americanas en Europa y el continuado diálogo estratégico entre las dos superpotencias, requieren que se haga una reevaluación de la misión de las fuerzas nucleares europeas en la defensa de Europa Occidental. Además, ambos países podrán tener que enfrentarse con la tarea de mantener unas fuerzas nucleares con la necesaria credibilidad, dentro de un ambiente estratégico cada vez más avanzado tecnológicamente.

Un análisis de las posibilidades de una colaboración nuclear anglo-francesa, debe dividirse en dos partes. Una es la posibilidad de intercambios de conocimientos sobre armas nucleares, incluyendo su producción y la transferencia de tecnología y materiales nucleares. La otra es la posibilidad de cooperación en el empleo operativo de las armas nucleares, o sea, su despliegue y puntería. Esta última es particularmente importante, puesto que viene afectada por los conceptos de soberanía nacional y debe ser consecuente con las relaciones establecidas en la Alianza. Aunque las necesidades tecnológicas pueden ofrecer las bases iniciales para la colaboración, serán los requerimientos de la política los que se impondrán en el análisis final.

Si se observa la tecnología de los programas nucleares estratégicos de Francia y Gran Bretaña, se da uno cuenta de que son notablemente complementarios, y susceptibles, por tanto, de una serie de intercambios. Gran Bretaña está muy adelantada en el diseño de cabezas de combate e hizo explotar su primer ingenio termonuclear más de diez años antes que Francia; ha adquirido también mayor información de los Estados Uni

dos sobre el diseño de estos ingenios. Francia, por su parte, necesita ayuda en la miniaturización de las cabezas de combate y está grandemente interesada en la experiencia británica de los MRV. La sofisticación de las cabezas de combate constituye, por supuesto, el factor crucial para poder penetrar las defensas contra los misiles balísticos.

Con respecto a la propulsión de los misiles, la situación es la inversa. Francia va en cabeza en la producción de misiles balísticos de combustible sólido, que ha diseñado para los 18 IRBM de los silos de la Haute-Provence, y para colocarlos en sus submarinos lanza-misiles. Gran Bretaña, como antes dijimos, no tiene programa propio de misiles estratégicos porque esperaba poder disponer del Skybolt y del Polaris. En cuanto a la tecnología para el guiado es difícil juzgar la fuerza comparativa. Aunque Gran Bretaña ha adquirido muchos conocimientos a través de su programa Polaris, Francia ha efectuado más trabajos independientes en algunas áreas del guiado.

Puesto que las actuales fortalezas y debilidades son aproximadamente complementarias, no cabe la menor duda de que existe la base técnica para un acuerdo de colaboración. Los beneficios de un intercambio tecnológico directo, no estarían, sin embargo, equitativamente distribuidos. En la actual coyuntura, Francia sería la más beneficiada. Si se llegara pronto a un acuerdo en ayuda tecnológica, Francia ahorraría sumas considerables de dinero y de tiempo, incluso en el desarrollo de su presente generación de sistemas. Para Gran Bretaña ya es demasiado tarde y, en cualquier caso, la ayuda le llega de los Estados Unidos. Esto explica, en parte, el interés por la colaboración que ha mostrado Francia en los últimos años y la relativa falta de entusiasmo por parte de la Gran Bretaña.

El desarrollo conjunto de un sistema post-Polaris ya sería otra cuestión que, probablemente, resultaría atractiva para ambos países, si se pudieran compaginar los conocimientos británicos sobre cabezas de combate, con la experiencia francesa en la propulsión de misiles. Una combinación de esta clase permitiría ahorros substanciales en el que probablemente sería un sistema estratégico muy costoso, puesto que tendría que ser capaz de atravesar las defensas contra misiles. La colaboración nuclear anglo-francesa, para la próxima generación de sus fuerzas nucleares, debe incluir una investigación y desarrollo conjuntos, pruebas comunes y una producción en cooperativa del sistema, o alguna variación de estos términos. La colaboración debe ampliarse también para que abarque la producción de submarinos nucleares anti-submarinos, la del combustible nuclear enriquecido y los materiales nucleares para fabricar la bomba, así como la manufactura de las armas nucleares tácticas.

La comprensión política necesaria para la colaboración anglo-francesa, puede ser más difícil de alcanzar que la base tecnológica. Al no ser las bombas nucleares como los productos de consumo, el fabricante las producirá tan sólo si conserva una influencia en la forma en que el producto será empleado. De esta forma, la colaboración lleva

rá aneja la necesidad de un acuerdo sobre los objetivos nucleares y el despliegue de la fuerza, así como un entendimiento común respecto a las finalidades políticas.

Para mediados de los años 70 Gran Bretaña y Francia tendrán unas fuerzas de submarinos lanzadores de misiles, notablemente simétricas. Ambas tendrán cuatro submarinos, portadores, en ambos casos, de 16 misiles por submarino. Una fuerza anglo-francesa de ocho submarinos, aseguraría un mínimo de tres en patrulla en cada momento, y con mucha frecuencia, cuatro. Como ésto supondría una amenaza mayor, para la Unión Soviética, que cada fuerza separadamente, aumentaría la credibilidad de la capacidad de disuasión de cada una de estas naciones.

Una fuerza anglo-francesa así, podría constituirse coordinando los planes de los objetivos a atacar, y las misiones de patrulla; con algunos servicios de información y comunicaciones conjuntos y, posiblemente, cooperando en el mantenimiento de las instalaciones. La regulación del mando y control, sin embargo, continuaría siendo nacional, como la propiedad de los buques. El material de cada nación recuperaría la libertad total de acción, cuando estuvieran en juego intereses vitales. La decisión de los lanzamientos sería, así mismo, únicamente nacional, como tiene que ser, mientras las naciones no estén preparadas para ceder uno de los más vitales elementos de su soberanía: el control de sus fuerzas militares.

Habrán varios obstáculos importantes en un acuerdo de esta clase, de tipo político, y el primero de ellos es el de las relaciones nucleares especiales con los Estados Unidos. El acuerdo de 1958, sobre intercambios nucleares, prohíbe a cada una de las naciones la transferencia de los conocimientos e información secreta conseguida del otro, a un tercero. Aunque Gran Bretaña ha conseguido, sin género de dudas, una gran cantidad de datos valiosísimos, a través de sus propias investigaciones, resultaría casi imposible el desglosar completamente la información propia de la obtenida a través de los Estados Unidos. No obstante, algunos de los datos conseguidos por los británicos podrían ser comunicados a Francia sin necesidad del permiso americano. Lo que resulta dudoso es si ésto resultaría prudente, en el caso de que irritara al Gobierno, o, especialmente, al Congreso de los Estados Unidos. Con tan gran porción del programa nuclear británico, ligado al de su aliado, y con toda la gama completa de sus futuras opciones dependiendo de la continuación de estos estrechos lazos, parece que deberá concederse el mismo gran valor, tanto a mantener el espíritu, como a los términos legales del acuerdo. Hace tiempo que las autoridades de Whitehall se han dado cuenta de ésto y, a menos de que hubiera una importante reorientación en la política de defensa, es muy poco probable que propongan un acuerdo con Francia que pueda enojar al Comité Conjunto de Energía Atómica, o al Congreso de los Estados Unidos.

Los puntos de vista divergentes, dentro de la Alianza Atlántica, que mantienen habitualmente, Francia, por una parte y Gran Bretaña y los Estados Unidos por la otra, crean todavía una formidable barrera política. En los últimos años, Gran Bretaña ha de

fendido el punto de vista de que la política nuclear debe ser discutida dentro del Grupo de Planeamiento Nuclear de la NATO, y que los blancos que se asignen a las fuerzas nucleares europeas deben estar coordinados con los que tengan los Estados Unidos. De acuerdo con este concepto, la fuerza anglo-francesa tendría que quedar enmarcada dentro de la Alianza. Este punto de vista es opuesto al que mantiene Francia, para quien la NATO se encuentra demasiado bajo la influencia de los Estados Unidos y considera, por tanto, la coordinación de sus fuerzas con las de la NATO, como una pérdida de su autonomía nacional.

Una fuerza anglo-francesa fuera de la NATO tendría graves desventajas. Los Estados Unidos no la soportarían y, en consecuencia, las cláusulas restrictivas del acuerdo anglo-americano sobre intercambio entrarían en juego. Un contingente nuclear de este tipo, fuera de la NATO, tampoco sería aceptable para los alemanes occidentales, ya que no estaría comprometido en su defensa y espolearía con toda seguridad el interés de Alemania por las armas atómicas nacionales. Por añadidura, les preocuparía también a los otros miembros de la NATO, como un paso en dirección contraria a la defensa común de la Europa Occidental y podría, por éllo, inducir a la disolución de la Alianza. Una fuerza anglo-francesa, por fuera de la NATO y sin el apoyo de los Estados Unidos, dispondría de una credibilidad muy reducida y colocaría sobre el tapete la cuestión de la continuación de la garantía nuclear americana a la Europa Occidental.

Por todas estas razones, los obstáculos políticos a una colaboración nuclear anglo-francesa parecen formidables. Mientras Francia insista sobre la absoluta independencia nuclear, parece muy poco probable que se llegue a un acuerdo que sea satisfactorio para ambos países, al mismo tiempo que para la República Federal y los Estados Unidos.

Con todo ésto, la tendencia no es, sin embargo, desfavorable a un acuerdo final. En los últimos dos años, Francia ha abandonado su estrategia "tous azimuts" (1) de neutralidad armada, y su doctrina nuclear se ha aproximado más a la de la Alianza. La cooperación "ad hoc", selectiva, de las fuerzas francesas en Alemania Occidental, con la NATO, aumentó después de la invasión de Checoslovaquia. Ahora, inmediatamente después de la muerte de de Gaulle, no es probable que Francia efectúe cambios bruscos en su política, tales como el inmediato reingreso en la NATO, pero la sombra política que se proyectaba desde Colombey-les-Deux-Eglises se atenuará rápidamente. Con el paso del tiempo y los cambios en el Gobierno, el papel a desempeñar por Francia en el mundo volverá a ser reajustado, y lo más probable es que, algunas de las concepciones más Gaullistas de la Alianza, sean modificadas. El nuevo Gabinete británico tiene a su frente a un hombre que, desde 1967, ha abogado a favor de la colaboración nuclear anglo-francesa dentro de la NATO. No es ningún secreto que un buen número de conservadores influyentes están interesados en explorar esta posibilidad. Entre ellos se encuentra el principal negociador británico en el Mercado Común, Geoffrey Rippon, que has-

(1) En francés en el original (N. de Tr.).

ta ahora fue la sombra del Ministro de Defensa. La Administración Nixon, además, no es contraria a una revisión de su política de coparticipación nuclear, especialmente si ésto alienta a los aliados europeos para que asuman una mayor responsabilidad en su propia defensa.

V

Ha llegado el momento de progresar en la creación de un pilar europeo, dentro de la Alianza Atlántica, que esté preparado para soportar la pesada carga de la defensa de Europa. Este proceso podría ser paralelo al progreso que ya se ha iniciado, de dar mayor amplitud y profundidad a la Comunidad. La cooperación, dentro de Europa, a través del espectro de las actividades de defensa -convencional y nuclear- aumentará, mientras se reduce el papel americano y se redistribuyen las responsabilidades.

En lo referente a las armas estratégicas, Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos podrían entrar en una nueva concepción de relaciones sobre asuntos nucleares. La colaboración entre Londres y París, en tecnología sobre armas nucleares, recibiría el apoyo de Washington, como lo recibiría la coordinación de objetivos de las dos fuerzas. Estos planes conjuntos sobre los objetivos se coordinarán, a su vez, con los de los Estados Unidos, en forma análoga a cómo se coordinaron en el pasado los planes británicos. En la práctica, tanto las últimas decisiones sobre mando y control, como la propiedad de las fuerzas, permanecerán en las manos de las respectivas autoridades nacionales, aunque el planeamiento nuclear -tanto en selección de objetivos, como en estrategia- sea una tarea común. De esta forma, Gran Bretaña y Francia tendrán tres tipos de planes sobre objetivos: "de la Alianza", "Europeos" y "Nacionales". Estos últimos en el caso, -poco probable, de que fuera deseable una acción independiente.

Las fuerzas británicas y francesas pueden quedar sujetas a la orientación asesora de la Comisión Nuclear Europea (ENC), en la cual estarán representados los países no nucleares. Esto tendría una especial importancia para la República Federal de Alemania, que es la única potencia importante de la Europa Occidental sin capacidad nuclear independiente. La ENC permitiría la formulación de una perspectiva europea en el planeamiento sobre la orientación política y las contingencias en el empleo de las armas nucleares. De esta forma podría presentarse a los Estados Unidos un punto de vista europeo único. La ENC sería también un foro apropiado para la discusión de los problemas asociados con la nueva generación de fuerzas nucleares europeas. Con el tiempo, si se arraiga la idea de que las fuerzas británicas y francesas constituyen, realmente, una "fuerza europea", los países no nucleares podrían contribuir a su mantenimiento, bien a través de una producción conjunta de sistemas de lanzamiento, o por un financiamiento común. Esta solución no causaría ninguna brecha en el Tratado de No Proliferación, ya que no entrañaría la transferencia de armas nucleares, ni de su control, a las potencias no nucleares.

Los Estados Unidos podrían ayudar de innumerables maneras a una agrupación europea de este tipo. A Gran Bretaña se le podrían quitar varias de las reducciones del acuerdo nuclear anglo-americano, de forma que pudiera intercambiar conocimientos y materiales con Francia. Los diez submarinos americanos Polaris, que no van a ser sustituidos por el Poseidon, podrían ser vendidos a la ENC, para que fueran operados por Francia y Gran Bretaña, en la defensa de Europa. La forma más importante de ayuda la constituiría la oferta directa de apoyo tecnológico a Francia y Gran Bretaña, en la construcción y mantenimiento de sus fuerzas nucleares. Esto tendría una especialísima importancia en el caso de que fuera necesaria la adquisición de MIRVs, para poder penetrar una tupida defensa soviética.

Una política americana de esta clase, especialmente en lo que respecta a la participación nuclear con Francia, equivaldría a un reconocimiento de que las condiciones y prioridades del futuro difieren de las de los años 60. En aquellos tiempos, se decía que no podía "comprarse" la cooperación de de Gaulle, ni había que "premiarle" por sus ataques a la NATO y al dólar. Quizás ésto fuera cierto entonces, pero Francia, ahora, esperamos que retornará gradualmente al sistema de la Alianza. Si París da su conformidad al planeamiento de objetivos conjunto, la "Force de Frappe" no deberá ser, en lo sucesivo, considerada como un desafío a la política americana.

Análogamente, las preocupaciones pasadas sobre la no proliferación, han perdido, al parecer, intensidad. Francia es una potencia nuclear, y su ejemplo no ha animado a Alemania a emularla. Los peligros reales de la extensión de las armas nucleares se encuentran, ahora, fuera de Europa. El Tratado de No Proliferación; las conversaciones SALT, entre las superpotencias; los progresos hacia una integración económica europea; la apertura de nuevos contactos entre la Europa Occidental y la Oriental, y la futura reducción de la presencia militar americana en Europa Occidental, son factores que están creando una nueva situación. Hay que dar consideración a una política de los Estados Unidos, más constructiva, que ayude a las fuerzas nucleares europeas a integrarse en el elemento disuasor occidental. Este sería, a largo plazo, el mejor modo de que los Estados Unidos mantuvieran su influencia en los asuntos europeos.

La ayuda nuclear americana a las fuerzas europeas, constituye un problema político difícil y complejo, pero que, no hay duda, de que habrá que plantearse cuando en 1974 expire el actual acuerdo con Gran Bretaña. La política de los Estados Unidos en este asunto deberá estar influenciada por las siguientes consideraciones:

- 1). Se ofrecerá ayuda, únicamente, en el caso en que Gran Bretaña o Francia, individual o colectivamente, la soliciten; no deben ser los Estados Unidos los promotores de un nuevo esquema, de una "solución", ni tan siquiera deben intentar actuar como catalizador.
- 2). Alemania Occidental debe estar de acuerdo con todo lo que se haga y no debe sentirse discriminada.

- 3). Cualquier ayuda será consecuente con el Tratado de No Proliferación y no proporcionará motivos a la Unión Soviética para que acuse de que Bonn ha adquirido control sobre las armas nucleares.
- 4). Se tomará especial cuidado de que no se haga nada que entorpezca un acuerdo en las conversaciones SALT.

Una nueva política de co-participación nuclear con Francia, no precisa un cambio en la legislación sobre energía atómica en los Estados Unidos, ya que Francia estará ahora calificada, bajo las enmiendas de 1958, que permiten la ayuda a aquéllos Estados que hayan demostrado un "progreso substancial", en un programa propio de armas nucleares.

Pero tendrá que recibir el apoyo del Comité Conjunto de Energía Atómica, y del Congreso en general. Esto podría obtenerse más rápidamente si se hiciera en conjunción con el acuerdo de que habría que efectuar una reducción limitada de las fuerzas de los Estados Unidos en Europa.

En el futuro que nosotros podemos prever, Europa Occidental tendrá que seguir basándose en la garantía de los Estados Unidos para su última seguridad. Un reajuste de las responsabilidades es, sin embargo, factible, y se debe incluir una revaloración de las fuerzas nucleares europeas. Estas, tenemos que reconocer que continuarán existiendo, - bajo toda clase de circunstancias, y, por tanto, deben utilizarse de forma que contribuyan lo más posible al esfuerzo total de la Alianza. Por otra parte, resulta difícil imaginar a Europa defendiéndose, por sí sola, sin armas nucleares. La finalidad debe ser conseguir una misión nuclear europea, dentro de la Alianza Atlántica. Esto fortificaría el pilar europeo y supondría un paso hacia una mayor integración política europea, al tiempo que se incrementaba su colaboración con América.

* * *