

CESEDEN

EL CONGRESO NORTEAMERICANO Y EL ESTACIONAMIENTO DE LAS  
FUERZAS DE LOS EE.UU. EN EUROPA OCCIDENTAL

- Por Manfred von Nordheim, de  
la Revista alemana "WEHRKUN  
DE", diciembre de 1975-

( Traducido por el Alto Estado  
Mayor)



Abril 1976

BOLETIN DE INFORMACION . NUM. 100 -I

¿Nueva distribución de las tareas correspondientes a los Poderes Legislativo y Ejecutivo?

Todo lo más tarde, como mucho, a partir del resultado de las elecciones de Noviembre de 1974 para el 94 Congreso, también los observadores europeos han visto claramente que en los Estados Unidos de América se han colocado probablemente los fundamentos para una nueva distribución de las tareas correspondientes a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Aunque, según todas las apariencias, el Congreso desearía recuperar muchos de los derechos relativos especialmente a la política interior, que durante y desde la Segunda Guerra Mundial se delegaron en el Presidente, es en la política exterior y de la defensa donde se han producido las más espectaculares manifestaciones de la nueva conciencia del Congreso hasta ahora.

Especial atención ha despertado con ello la postura adoptada por el Congreso respecto a la ayuda militar a Turquía y no en último grado por el hecho de que el deterioro de las circunstancias turco-americanas afecta también directamente a los participantes europeos occidentales en la NATO. También se tomó nota atentamente del hecho que el Congreso en Julio de 1975 se negó a conceder su conformidad a la venta de modernos sistemas armados a Jordania, por un valor de 350 millones de dólares. Al mismo tiempo hay que constatar que los hechos reseñados no son en ningún caso cuestiones aisladas. En los pasados años, el Congreso intervino repetidamente en la política exterior, constriñendo el espacio de actuación del Presidente considerablemente. El "War Power Act" de noviembre de 1976, que recorta las posibilidades del Presidente en cuanto a hacer intervenir en cuestiones guerreras a las tropas norteamericanas transoceánicas, es asimismo un ejemplo de ello lo mismo que el acoplamiento impuesto por el Congreso a finales de 1974 respecto a una política más liberal de la URSS relativa a la emigración o el exilio y la concesión de la cláusula de país más favorecido.

Sin embargo, el Congreso no sólo se ha mostrado conforme en el campo precisamente de la política exterior y la defensa con la fijación de las directrices y principios, sino que repetidamente ha intervenido en forma muy detallada en dichos problemas y ha sabido imponer frecuentemente su criterio. De una manera especial lo ha conseguido en los problemas relacionados con el estacionamiento de tropas norteamericanas en Europa Occidental.

En Europa existe frecuentemente la tendencia a juzgar en forma negativa la influencia del Congreso en las cuestiones relacionadas con la NATO. Esta postura es comprensible; pero la reducción de tropas en Europa y en otros puntos del mundo parecen ser el centro de los intereses del Congreso. También la renovada discusión sobre la cantidad y colocación de las armas nucleares tácticas de las Fuerzas de los Estados Unidos, que tanto preocupa a los europeos, hay que atribuirle inicialmente a una iniciativa del Congreso. Ha sido el Joint Atomic Energy Committee, el que constató que existen en Europa occidental demasiados proyectiles nucleares explosivos tácticos almacenados y, en consecuencia, un considerable riesgo en cuanto a seguridad, debido a su insuficiente aseguramiento.

Por otra parte, hay que señalar también positivos desarrollos que han llegado a convertirse en realidad debido a iniciativas del Congreso. Así, por ejemplo, instó el Congreso al Pentágono a desarrollar los planes para una mayor standarización de armas y aparatos en el seno de la NATO, a fin de conseguir una mayor fuerza ofensiva de los aliados occidentales. El Pentágono se ve a partir de ahora, obligado a informar semestralmente al Congreso sobre los avances conseguidos o alcanzados en cuanto a la standarización.

En otro de estos casos, ha sido reforzada la potencia de combate de las tropas norteamericanas en Europa como consecuencia de una iniciativa del Congreso. Durante muchos años se criticó a los expertos militares, la desfavorable relación entre tropas de combate y tropas de abastecimiento de las fuerzas militares norteamericanas, sin que el Pentágono y los mandos subordinados pudiesen decidirse por una transformación. A continuación de esto determinó el Congreso que unos 20.000 soldados de los servicios de abastecimiento fuesen retirados de Europa occidental y sustituidos por tropa combatiente. Con ello, la cifra de soldados estacionados en Europa occidental se mantiene estable, al mismo tiempo que aumenta su valor combativo.

Se produce con ello para los europeos una situación ambivalen-

te: mientras que por un lado, estas disposiciones encaminadas a la reforma de la estructura en el seno de las Fuerzas Armadas Americanas se ve con buenos ojos y se espera la llegada de dos nuevas Brigadas combatientes al territorio de la República Federal, hay que temer por otro lado que algún día puedan imponerse en el Congreso aquellas Fuerzas que tratan de conseguir una disminución en la presencia americana en Europa.

### Discusiones en el Congreso

Desde mediados de la década de los 60 existen en el Congreso de los Estados Unidos repetidos intentos de conseguir mediante medidas de carácter legal, una reducción de tropas americanas en Europa Occidental. En el Senado se ha señalado especialmente en relación con este asunto, al Senador Mansfield, el cual, desde 1966, casi todos los años o cada dos años, presenta resoluciones, pidiendo la disminución de tropas en Europa Occidental o en el mundo entero. En la Casa de los Representantes, que hasta hace poco tiempo se ha mostrado poco partidaria a estas iniciativas en comparación con el Senado, se presentan en los momentos actuales parecidas proposiciones, especialmente por el diputado Dellums (demócrata, California). Los partidarios de una reducción de tropas americanas en Europa pueden dividirse en dos grupos: aquellos que defienden a Mansfield y Dellums por razones de tipo financiero y los que los defienden por motivos de principios.

En el seno del primer grupo se argumenta, que la aportación a la NATO carga financieramente a la USA en forma muy acusada y que se produce un déficit en la balanza de pagos muy elevado, que repercute en la debilidad del dólar. La lógica de este argumento en el signo de una Europa Occidental de economía más próspera ha sido de hecho influyente. A fin de hacer este argumento más agudo en el aspecto de la disminución de tropas en Europa, acordó el Congreso de 1973 con gran mayoría el llamado -- "Jackson-Nunn amendment", que exige al Presidente concertar acuerdos bilaterales o multilaterales con vistas a equilibrar el déficit de la balanza de pagos producidos por las tropas americanas (calculado para 1975 en 1,7 mil millones de dólares) El "Jackson-Nunn amendment" estipula que las fuerzas militares en Europa tienen que ser disminuídas en un porcentaje equivalente a aquél que en un tratado de esta clase no cubre el déficit en la balanza de pagos. Esto quiere decir que en caso de que el Presidente en el informe que presenta al Congreso constatase que los europeos sólo cubren, por ejemplo, el 60% del déficit en la balanza de pagos ocasionados por las tropas establecidas en Europa, habría que retirar según la Ley el 40% de las mismas estacionadas en Europa. Esta Ley fue conseguida por Jackson

y Nunn a fin de disminuir en el Congreso el respaldo a Mansfield y otros, - con éxito como se ha podido ver. Claro que con ello se ha establecido una - mecánica que es difícil de romper. Si la República Federal se niega a acordar nuevos "offset agreements" o bien ofrece otros menores, habrá que retirar tropas americanas, pues una modificación de la Ley aparece totalmente descartada. Por ello, tiene que sorprender, que el Gobierno Federal señale las conversaciones relacionadas con nuevos offset como no imperiosas, debido a que la balanza de pagos de la USA se ha mejorado fuertemente y - cuatro estados europeos van a comprar a los Estados Unidos el avión de combate americano F-16. Pero esta interpretación apenas permite un análisis del texto del Jackson-Nunn amendment". De todas formas es incumbencia - del Presidente informar al Congreso sobre el hecho relativo a si los aliados han conseguido el equilibrio o compensación, de manera que el Presidente en determinados casos podría poner en cuenta la compra del F-16. Así, por ejemplo, el Presidente Ford en Mayo de 1947 informó al Congreso de los Estados Unidos que los aliados europeos habían nivelado el déficit nato de la USA en cuantía de 1,99 mil millones de dólares. Pero como el Congreso de todos modos está descontento con las modalidades de pago compensatorio, parece poco probable que los argumentos alemanes convencan al Congreso. Ya actualmente critican algunos diputados que, por ejemplo, la compra a cuenta de empréstitos USA por parte de la República Federal se calcule como offset y, sin embargo, la recompra por parte de la USA no sea descontada con dicho carácter de offset.

Con la automática entre pagos de compensación y cantidad de tropas norteamericanas estacionadas en Europa, se ha creado por parte de los diputados bien intencionados respecto a la NATO un estado apenas reversible, que en el futuro ha de gravitar sobre las relaciones germano-americanas.

Un segundo grupo de diputados, dirigidos por el Senador Mansfield, pide una reducción de fuerzas militares de la USA en ultramar por razones de principio. Mansfield es de opinión que la situación internacional actual no justifica en manera alguna el estacionamiento de más de 400.000 soldados americanos sobre una cifra superior a 1.000 Bases situadas fuera de América. A ello hay que añadir todavía más de 200.000 familiares de soldados que asimismo viven en el extranjero. Según Mansfield esta gran cantidad de tropas estacionadas fuera de los Estados Unidos; representa también una permanente tentación y un peligro de intervención en conflictos extranjeros o de ser mezclado en ellos. La serie de acuerdos bilaterales y multilaterales entre países del bloque Oriental y del Occidente ha sustituido según Mansfield una política de frontación por una política de cooperación y

mediante ello ha hecho posible considerables reducciones de tropas americanas en Europa y otras partes del mundo. Por otro lado se trata de que una reducción unilateral de las fuerzas americanas armadas en Europa puedan constituir un incentivo para los soviets en el sentido de que por su parte retiren fuerzas armadas de Europa Oriental.

Es de suponer que el acuerdo de KSZE sirva a Mansfield y sus amigos como prueba de certeza en cuanto a sus hipótesis y como incentivo para posteriores exigencias en cuanto a reducción de tropas americanas en Europa. Y ello tanto más cuanto que del tratado de la NATO por lo demás no cabe deducir compromisos específicos por parte de los Estados Unidos en cuanto a estacionamiento de tropas en Europa. Mansfield se reconoce partidario de la NATO, ciertamente, y la considera la alianza actual más importante de los Estados Unidos, puesto que los europeos en el pasado ya evitaron una reducción de tropas con el argumento de que dicha reducción en aquel momento no era soportable para la NATO y si los Estados Unidos de América procediesen en adelante unilateralmente también en el futuro los europeos emplearían el pretexto posiblemente del falso momento. Por otra parte señalan Mansfield y otros más siempre de nuevo que los europeos, a excepción de la República Federal Alemana, apenas reducirían sus esfuerzos defensivos si realmente creyesen de manera seria en una amenaza militar procedente del Este.

### Vietnam y la NATO

En tiempos pasados los intentos de Mansfield y otros fracasaron ya en el Senado o más tarde en la Casa de los Representantes. De manera especial la Casa de los Representantes fue considerada hasta poco tiempo después del momento crucial de la guerra del Vietnam como especialmente "belicosa" (hawkish). Desde que precisamente la Casa de los Representantes se ha visto modificada en su composición, ya no cabe pensar de ninguna manera que la reducción de fuerzas armadas de los Estados Unidos en Ultramar vaya a fracasar a causa de la postura de la misma; por el contrario la iniciativa en este sentido podría más bien partir de esta Casa que del Senado. Que ésto hasta ahora no haya ocurrido con éxito cabría atribuirlo en primer lugar al shock producido en los Estados Unidos de América por el repentino derrumbamiento de Vietnam del Sur. Así por ejemplo se creyó en el Capitolio antes de la descomposición del Ejército survietnamita, en forma casi unánime, que el Senador Mansfield en el curso del año 1975 presentaría su conocida propuesta relativa a la reducción de tropas en el ultramar, que sería respaldado en la Casa de los Representantes por una propuesta semejante. En general existía la opinión de que Mans

field no había tenido nunca unas posibilidades tan buenas de imponer con éxito su propuesta. El cambio de orientación tuvo lugar poco tiempo después del significativo final del Gobierno de Thieu en Vietnam del Sur. Súbitamente se oyeron voces que preguntaban en qué forma reaccionarían los aliados y enemigos de América en todo el mundo respecto a una disminución de la presencia norteamericana, después de la pérdida del Vietnam del Sur. Esta preocupación adquirió resonancia en la postura de diputados y sus colaboradores que se preguntaban si la combinación "caída de Vietnam del Sur" y "reducción de tropas en ultramar" no provocarían reacciones desfavorables en los aliados de los Estados Unidos de América. Ciertamente que un estrecho colaborador del Senador Mansfield declaró en Abril de 1975 en una interview, que el Senador presentaría con seguridad su conocida resolución sobre reducción de tropas en el Senado; pero al mismo tiempo aclaró que, que con vistas a posibles reacciones de los aliados europeos, se trataría de propugnar una reducción más pequeña de la prevista inicialmente. Además, Mansfield sólo pediría una disminución general de las tropas americanas fuera de los Estados Unidos, mientras que la decisión en cuales países tendrían lugar estas reducciones, quedaría reservada al Gobierno de los Estados Unidos. El propósito en este caso era de que fuesen retiradas tropas de Corea del Sur y Tailandia en tanto que en Europa, que volvía a ser nuevamente el colaborador más importante de USA, no tendría por ahora lugar reducción alguna.

#### Cambió de opinión en el Congreso?

Hay que suponer que Mansfield captó rápidamente la cambiada situación después de Vietnam y de los acontecimientos en Europa del Sur y por ello renunció a presentar su resolución en el Senado. Su colega Dellums en la Casa de los Representantes no reconoció que los inseguros diputados a causa de los cambios en Vietnam, Portugal, Grecia y Turquía no tenían ningunas ganas de hacer experimentos, cuyas posibles consecuencias negativas posteriormente podrían cargarles en su haber. Como consecuencia Dellums fracasó con su propuesta ante una gran mayoría de representantes en la Casa de los mismos. Con ello el ímpetu en cuestión de reducción de tropas en Europa podría quedar interrumpido para este año y quizá también para el siguiente a la vista de las próximas elecciones. Sin embargo hay que contar con que, caso de que la situación internacional no se deteriorase considerablemente, el Congreso atacaría de nuevo el problema del número de fuerzas militares en ultramar en los próximos años. Y hay que temer en un futuro próximo se expedirán leyes que tendrán como consecuencia una reducción de tropas americanas en Europa.

Los argumentos que al principio de los años 50 hacían necesario el estacionamiento de tropas en Europa, examinados desde el punto de vista americano, influyen actualmente en el Congreso y en toda la opinión pública menos que nunca.

En el año 1973 comprobó Kenneth Rush, Deputy Secretari of State que el estacionamiento de las fuerzas americanas en Europa aporta en esencia una considerable e importante influencia a la disuasión y la defensa y a los europeos una sensación de seguridad que hace más fáciles las conversaciones Este-Oeste. A este argumento opuso el Senador Case una postura de mucho efecto:

"Yo creo que ese punto de vista está en entredicho. Un importante argumento se basa en la antigua tradición americana que dice que de alguna manera eso no es americano y que no está de acuerdo con nuestras creencias y principios mantener fuerzas armadas en territorio extranjero. Sobre ello no cabe ninguna duda y yo me pregunto cómo ha podido Vd. llevar a cabo esta política tanto tiempo o cuanto tiempo podrá Vd. mantenerla todavía. Yo soy de opinión que Vd. se encuentra ante una opinión general que está profundamente anclada en América y en la conciencia americana y que el tiempo suyo ya ha pasado!"

Por lo tanto la pregunta ya no es actualmente si las tropas americanas en Europa serán reducidas, sino, cuando lo serán.

De esta manera no resulta sorprendente que aparezcan en medida cada vez más fuerte estímulos procedentes de los Estados Unidos en el sentido de ampliar el Ejército de la Alemania Federal. De todas formas parece muy improbable que en los actuales momentos por razones de política interior y exterior, estos estímulos americanos sean discutidos seriamente en la República Federal.

Precisamente por ello resulta más perentorio que nunca, también por parte europea, desarrollar ideas concretas y realistas sobre cantidad y costo de las tropas americanas en Europa. Para los europeos se trata en primer lugar de evitar que se tomen medidas unilaterales por parte de la USA, en tanto no terminen las conversaciones MBFR. Conseguir esto va a ser harto difícil, pues también en el Congreso se tiene miedo de que dichas conversaciones se alargarán muchos años y que incluso podrían terminar sin éxito alguno.



Por otra parte habría que comprobar si, en colaboración con el Gobierno americano y con la inclusión del Congreso, sería posible conseguir un compromiso a largo plazo por parte de la USA sobre estacionamiento de una cifra fijada de Fuerzas Americanas en Europa Occidental y sobre la aceptación de una participación fija en los costos. Esto tendría la ventaja de que se ahorraría a la NATO durante un plazo más largo, las ásperas discusiones entre los Estados Unidos y los socios europeos sobre estos problemas.

A través de muchos años el Congreso americano ha dado claras muestras de que la cantidad y el costo de tropas en Europa es un problema que hay que resolver. Si en esta cuestión faltase la cooperación europea para la solución de dicho problema, parece probable una solución americana. Pero entonces no se podrá decir en Europa que el Congreso americano no ha advertido y señalado a tiempo.

-----