

El futuro de los bloques militares en el contexto de la distensión

Fulvio ATTINÀ
Profesor de Relaciones Internacionales
Università di Catania.

Las explicaciones más corrientes del sistema internacional contemporáneo se basan en su organización bipolar, es decir, en el hecho de que dos Estados comparten el mismo rol de organizar las relaciones y el uso de los bienes colectivos (*public goods*) del sistema gracias a su fuerza político-militar. Una explicación concurrente con la bipolar es la explicación hegemónica según la cual el poder económico es tan importante como el militar, y el sistema de las relaciones internacionales es organizado por aquellos Estados que, gracias a su fuerza económica, además de la político-militar, pueden imponer las reglas de funcionamiento político del sistema y pueden dirigir los procesos económicos mundiales. Chase Dunn (1989), Gilpin (1981) y Modelski (1987) han demostrado que este papel siempre ha sido ejercido por un único Estado que ha hegemonizado el sistema global en beneficio propio y ha garantizado *public goods* como la preservación del pluralismo estatal y la apertura de los mercados económicos. Los investigadores de la teoría hegemónica del sistema internacional también están de acuerdo sobre el hecho de que la organización hegemónica se deteriora a causa del aumento de los costes que la potencia hegemónica debe sostener para conservar su papel. En los últimos años, la atención se ha centrado en este punto, en relación con la publicación de la obra del historiador Paul Kennedy (1987), quien ha divulgado el debate que se estaba desarrollando entre los investigadores sobre el declive de la potencia económica americana y sobre los efectos de este declive sobre la política internacional. Hay quien ha recogido las pruebas del declive de la hegemonía de EE.UU. (Calleo, 1987; Geiger, 1988) y quien ha sostenido la tesis contraria (Russett, 1985; Strange, 1987).

Una historia de la formación del sistema internacional contemporáneo que no se limite a los hechos de naturaleza política y militar acontecidos en Europa entre 1944 y 1949 demostrará que EE.UU. ha ejercido el rol organizativo principal de las relaciones internacionales, haciendo aceptar al resto de Estados reglas e instituciones en el ámbito económico (FMI, Banco Mundial, GATT) y político (Naciones Unidas). Sin embargo, el rol organizativo de EE.UU. se ha visto desafiado por la Unión Soviética en el plano político-ideológico y en el plano militar, aunque no en el económico. EE.UU. respondió al primer desafío con la política de *containment*, y al segundo con la carrera de armamentos. Se podría decir, en conjunto, que la URSS ha jugado un rol organizativo del sistema internacional superior al de todos los demás Estados, pero

NOTA: Véase en particular, en el apartado de Anexos, «Balance de las negociaciones sobre control y limitación de armamento en 1990», pág. 402. (N. de R.)

inferior al de EE.UU. Éste no ha perdido nunca la superioridad en las «estructuras» (Strange, 1988) más importantes en la organización del sistema, es decir, en la financiera, industrial e informativa —que implican el control de los principales regímenes económicos mundiales— y en la estructura militar, especialmente en la de intervención rápida, que sirve para mantener la libre circulación en el sistema y para intervenir en las áreas neurálgicas para los intercambios del sistema.

Los cambios en los últimos años —a pesar del declive del poder americano y soviético y la reducción del grado global de jerarquía del sistema— confirman esta interpretación hegemónica, más que la interpretación bipolar (Attinà, 1990). La diferencia económica entre EE.UU. y la URSS nunca había sido tan grande. El informe sobre la *Disuasión discriminada* (enero de 1988) evidencia los escasos temores de carácter militar que tiene Washington en relación a Moscú. El pensamiento estratégico soviético se ha adaptado al concepto de *suficiencia* de las fuerzas y ha aceptado la reducción de la marcha en la modernización del arsenal nuclear y la reducción del presupuesto militar. El acontecimiento más importante en los últimos años ha sido de todos modos la «derrota» soviética en la competición Este-Oeste. Con el paso del tiempo el poder de EE.UU. se ha debilitado, pero no hasta el punto de perjudicar su rol hegemónico. El poder de la URSS se ha debilitado de forma aún más contundente, pero incluso así su rol organizativo no parece en peligro inmediato, y puede decirse que es su propio rival quien se lo conserva.

Antes de la crisis desencadenada por Irak al invadir Kuwait, Bush había manifestado su disponibilidad a conservar el rol organizativo de la URSS, tanto en Europa (aceptación de la idea de una nueva CSCE; acuerdo para la reducción de las fuerzas convencionales; gestión de la reunificación alemana a través de la Conferencia 4 + 2) como fuera de Europa (conversaciones entre diplomáticos de los dos Gobiernos sobre crisis locales como el conflicto afgano y el camboyano). Sin embargo, Bush debía enfrentarse a las divergencias existentes en el seno de su Administración entre los sectores favorables a la cautela en las relaciones con Moscú (porque los programas reformistas de Gorbachov podrían fracasar) y los sectores dispuestos a realizar un cambio rápido (porque la URSS había perdido ya su poder tradicional). La incertidumbre y la cautela de Bush cayeron bajo el impulso de los acontecimientos en el golfo Pérsico. El presidente americano puso entonces a su homólogo soviético ante la oportunidad de demostrar su disponibilidad a ejercer el rol de (segunda) potencia mundial en sintonía —más que desde una postura antagónica— con la potencia americana. EE.UU. ha querido que la cumbre de Helsinki (9 septiembre 1990) signifique el mantenimiento del consen-

so sobre su presencia militar en el Golfo, evitando que un eventual desacuerdo soviético se transforme en un agravamiento de la crisis y en un incremento de los costes de la intervención americana. A cambio, Gorbachov ha conseguido que Washington —en medio de una crisis gravísima— reconozca el valor del multilateralismo de las Naciones Unidas en la gestión de las crisis del sistema. El presidente americano ha tenido que admitir, pues, que EE.UU. está dispuesto a ejercer su rol primario aceptando limitaciones tales como las que han tomado la forma de respeto a las reglas de Naciones Unidas. Es cierto, por otra parte, que también la URSS ha aceptado encuadrar el ejercicio de su rol en el multilateralismo de las Naciones Unidas; puede decirse, por lo tanto, que la reducción de la jerarquía del sistema internacional contemporáneo (Attinà, 1990) queda confirmada nuevamente. El comunicado final de la Cumbre de Helsinki, sin embargo, indica la voluntad de los dos Gobiernos de continuar ejerciendo el papel organizador que han jugado en el pasado.

Llegados ya a un acuerdo sobre Europa, EE.UU. y la URSS parecen decididos a prestar mayor atención y energía al resto del sistema, empezando por Oriente Medio. Al contrario de todo lo que hicieron en el pasado en Europa, no obstante, las dos potencias no han formulado hasta el momento reglas del juego en sus relaciones recíprocas y en la organización de las políticas regionales en África, Asia y Oriente Medio. Tampoco han podido crear nunca, en esas partes del mundo, alianzas militares estables y eficientes, equiparables a las europeas. Brezhnev había intentado forzar las situaciones regionales con intervenciones militares, pero Gorbachov ha considerado errónea y onerosa la política de su antecesor y ha ofrecido negociaciones diplomáticas, en lugar de intervenciones militares, para ganar influencia a nivel regional fuera de Europa. Los problemas de la economía soviética y la falta de consenso popular, necesario ahora también en la URSS para desarrollar intervenciones militares fuera de los límites territoriales nacionales, han contribuido a esta elección de Gorbachov, y habrían podido inducir al Gobierno de Washington a proceder sin el consentimiento de Moscú. En lugar de ello, el Gobierno americano, que en los tiempos de Reagan había respondido a las intervenciones militares de Brezhnev con la doctrina de la contrarrevolución y con ayudas a los *freedom fighters*, ha preferido aceptar las negociaciones sobre las crisis locales (cosa que ya había empezado a hacer Reagan tras sus primeros encuentros con Gorbachov). Sin embargo, también el Gobierno americano tiene graves problemas económicos internos y debe enfrentarse a las críticas de una oposición, cada día mayor, para la cual cada nuevo gasto que asume el propio Gobierno para gestionar su rol hegemónico significa una sobrecarga

insostenible para el pueblo americano. EE.UU. siempre ha sido reacio a abandonar la vasta red militar creada durante el apogeo de su poderío y a reducir substancialmente sus fuerzas en el exterior pero, en un contexto de erosión de la jerarquía sistémica y de distensión con el rival soviético, no extraña en absoluto que el presidente americano haya decidido —partiendo de la crisis del golfo Pérsico— aligerarse de algunas de las cargas que conlleva la solución coercitiva de las crisis locales, y proyectar la reducción de las bases militares en el extranjero, comenzando por las europeas.

Ante el conjunto de estos cambios, todos los Gobiernos de los países miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia se plantean la cuestión de repensar la naturaleza de las dos alianzas e incluso las razones de su existencia. El objetivo de estas alianzas era el de prevenir o rechazar el ataque del adversario y conservar una rígida división en bloques subordinados a los dos Gobiernos líderes. Este doble fin ha quedado obsoleto, y todos los Gobiernos europeos piensan en un arreglo común de la seguridad. Para llegar a este acuerdo debe avanzarse, ante todo, del control de los armamentos a su reducción substancial. Esta evolución ya se ha iniciado en la Conferencia de Viena sobre las fuerzas convencionales en Europa (CFE) (que en marzo de 1989 ocupó el lugar de la MBFR) concluida en otoño de 1990. Hay quien piensa que la evolución de la seguridad militar en Europa conllevará la asunción por parte de los Estados europeos de la carga íntegra de la propia defensa, y que ello implica la redefinición del papel de EE.UU. y la URSS. Sin embargo, el hecho de que la CFE se haya desarrollado sólo a través de negociadores americanos y soviéticos demuestra que la evolución de la seguridad en Europa está aún ligada al mantenimiento de las dos alianzas militares. La conclusión de la Conferencia 4 + 2 sobre Alemania —que ha aceptado la inclusión de la Alemania unida en la OTAN— también ha confirmado que todos los participantes aceptan el mantenimiento de las alianzas, que deberá ser aceptado también por los demás países europeos, es decir, los otros 30 Estados que participarán en la «segunda CSCE».

El Gobierno americano nunca ha puesto en duda el mantenimiento de la OTAN pero, tras las transformaciones en los últimos años, se ha mostrado abierto al cambio. El propio Bush ha planteado la cuestión de cuál debe ser la nueva política atlántica: como dijo en un discurso pronunciado en Mainz el 31 de mayo de 1989, «la primera misión de la OTAN está ahora casi cumplida». La respuesta la dio su secretario de Estado, J. A. Baker, en un discurso pronunciado en Berlín occidental el 13 de diciembre de 1989, en el que defendió las instituciones internacionales existentes en Europa —en primer lugar, la OTAN— asignándoles la

tarea de crear nuevas relaciones entre las dos partes del continente. Sobre esta base, en la primavera de 1990, madura la idea de proceder a un cambio en la estrategia nuclear de la OTAN, reduciendo el número de misiles de corto alcance, cuya asignación se había decidido en 1983 (tras el acuerdo INF) para mantener la credibilidad de la estrategia de respuesta flexible en Europa y la posibilidad de una guerra nuclear desarrollada en el continente. En su lugar se asumió la tesis del Gobierno de Bonn según la cual las armas nucleares en Europa deben tener una función únicamente disuasoria y no debe preverse una guerra nuclear en el continente europeo. En 1989, el Gobierno de Bonn pidió a los aliados de la OTAN negociar la reducción de los misiles de corto alcance con Moscú; el presidente Bush respondió con la propuesta de una conferencia para discutir la nueva estrategia política y militar de la Alianza Atlántica. Cuando ésta tuvo lugar (Londres, 4-5 julio 1990), los ministros de Asuntos Exteriores de la Alianza propusieron a los Gobiernos del Pacto de Varsovia una declaración conjunta de renuncia al uso de la fuerza y la constitución de una relación regular entre las dos alianzas; invitaron al líder soviético a pronunciar un discurso en una futura cumbre de la Alianza; prometieron una reducción de sus ejércitos tras la retirada del Ejército soviético de Europa oriental; y auspiciaron la atribución de competencias en asuntos de seguridad a la CSCE y la evolución institucional de ésta, con la creación de un secretariado estable.

Estas propuestas se han encontrado con los Gobiernos del Pacto de Varsovia inmersos en una transformación dominada por una gran incertidumbre y cautela, a pesar de que el líder soviético Gorbachov ha sustituido las presiones a la conformidad, típicas de los tiempos de Brezhnev, por el reconocimiento de la inevitabilidad del cambio y de las diversidades nacionales. La cumbre del Pacto de Varsovia de julio de 1989 afirmó que las relaciones entre aliados deben basarse en la «igualdad, la independencia y el derecho de cada uno a desarrollar de forma autónoma la propia política sin interferencias externas». Los cambios que tuvieron lugar en la segunda mitad de 1989 en Europa oriental, se produjeron de hecho (con la excepción particular de Rumania) sin la implicación de los ejércitos nacionales que están integrados en el Pacto de Varsovia bajo el mando soviético. Dicho brevemente, el Gobierno soviético ha renunciado a considerar el Pacto como un instrumento de coerción para mantener la misma forma de régimen socialista en los países aliados.

Gorbachov está convencido de que el Pacto de Varsovia ya no es útil para defenderse de un ataque occidental, aunque no podamos deducir de ello que tenga la intención de renunciar a su existencia. En cambio, lo contrario parece evidente: el antiguo llamamiento a la

eliminación de las alianzas militares en Europa —lanzado durante 40 años por el Kremlin— ha sido sustituido por el reconocimiento de la conveniencia de conservar —aunque sólo sea *pro tempore*— la OTAN y el Pacto de Varsovia como condiciones de estabilidad en Europa. Los cambios en el interior del Pacto (justificados por la nueva política gorbachoviana, por la doctrina estratégica de la suficiencia y por las necesidades económicas) han sido de todas formas profundos. Se han producido reducciones de armamentos, de tropas y de los gastos militares soviéticos y de los Estados aliados, y se está procediendo a la retirada del Ejército soviético de los territorios de éstos. Sin embargo, durante la celebración, el 7 de junio de 1990 en Moscú, de la primera cumbre del Pacto tras la caída de los regímenes comunistas, los Gobiernos participantes no hallaron las condiciones para declarar su defunción. La declaración final de la Cumbre, aun considerando irreversible el final de la división de Europa en bloques militares y aun auspiciando la creación de un sistema de seguridad europea, aplaza toda decisión sobre el futuro de la alianza a una nueva cumbre.

Así pues, la obsolescencia de los objetivos de las dos alianzas militares existentes en Europa no ha implicado el fin de su existencia. EE.UU. y la URSS están interesados en conservar estas alianzas, pero también en reducir el coste económico que soportan para mantenerlas en funcionamiento, y no quieren verlas derrumbarse a causa de no poder soportar más este coste. El Gobierno de Washington, cuando habla de *burden sharing*, sabe que una división simétrica de los costes de la OTAN entre todos los Gobiernos aliados significaría una pérdida de peso político para el Gobierno americano. En realidad, los Gobiernos de Europa occidental (con la excepción del británico) piensan que cuando decidan aumentar su contribución a los costes de un sistema de defensa común, éste deberá tener una estructura institucional autónoma de la OTAN, es decir, una estructura europea, que le podría ser suministrada por la CE, por la UEO o por la incorporación de ésta en la primera. Los Gobiernos de Europa central y oriental, por su parte, son favorables a la desaparición del Pacto de Varsovia, pero saben que ello sólo puede suceder de forma gradual. De todos modos, tras los cambios de 1989 y de la primera parte de 1990 se ha creado un consenso sobre el mantenimiento de las alianzas en Europa, y las únicas iniciativas concretas encaminadas a reducir el peso y los costes de las estructuras militares de estas alianzas han sido fomentadas por los dos Gobiernos líderes de los bloques, esto es, en las negociaciones CFE, que se han caracterizado —como es sabido— por un clima muy positivo y casi por una carrera a la baja del número de armas y ejércitos de las dos partes. Esta carrera a la baja se explica por el acuerdo político

general establecido entre Washington y Moscú y por su común interés en reducir los gastos militares, pero también por el hecho de que ninguno de sus aliados haya cuestionado abiertamente la existencia de las alianzas. Es decir, Moscú y Washington quieren continuar controlando la permanencia o la liquidación de los bloques y, si se procediera a su liquidación, quieren que ésta se produzca de una forma gradual, que puedan controlar.

En este contexto se sitúa el proyecto de una nueva fase de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). Fue Gorbachov quien lanzó la idea en un discurso ante la Asamblea del Consejo de Europa, el 6 de julio de 1989, proponiendo una conferencia que marcara las etapas del proceso de construcción de una «casa común europea» y el agotamiento institucional de los bloques. Ciertamente, los occidentales no tenían esta idea cuando se adhirieron a su propuesta: Bush la aceptó en la Cumbre de Malta (2-3 diciembre 1989) y los Gobiernos de la CE en el Consejo Europeo de Dublín (28 abril 1990).

Cabe recordar aquí que el 19 de enero de 1989 concluyó en Viena la tercera conferencia sobre la aplicación del Acta de Helsinki, y que el documento final prevé, entre otras cosas, que en los tres años sucesivos se celebren otras nueve conferencias sobre diversos asuntos, como la información, economía, medio ambiente, Mediterráneo, resolución pacífica de controversias, cultura y derechos humanos. A medida que estas conferencias se vayan desarrollando, la CSCE demuestra ser un proceso de negociación permanente y continuo que facilita la cooperación en Europa. Hasta el día de hoy, ésta ha estado controlada por los europeos y el Gobierno americano no le ha dedicado mucha atención. Por eso es importante que, el 8 de junio de 1990, el secretario de Estado americano, J. A. Baker, confirmara el apoyo americano a la idea de transformar la CSCE en un instrumento para dar vida a un acuerdo paneuropeo de seguridad, pero también es significativo que exigiera la firma del acuerdo sobre reducción del armamento convencional en Europa como condición para iniciar la nueva CSCE.

En definitiva, la confrontación ideológica Este-Oeste no era más que uno de los factores de la creación de los bloques; éstos han sido siempre instrumentos también de la rivalidad entre los dos Estados dotados de mayor poder. El sistema internacional contemporáneo atraviesa una nueva fase de reducción de su grado de jerarquía. Esta reducción se inició en los primeros años 1960, tuvo una fase de aceleración en los primeros setenta (Attinà, 1989) y entró en una nueva fase de aceleración en la segunda mitad de los ochenta, sobre todo debido a la crisis de la capacidad económica de la potencia hegemónica (EE.UU.) y de su rival (URSS).

Para hacer frente a esta nueva reducción, los Gobiernos de Washington y Moscú han entrado en una nueva fase de distensión, tal como lo habían hecho en los años 1960 (negociación sobre la no proliferación) y mediados los setenta (negociación sobre armamentos estratégicos). Tanto en un caso como en el otro, los bloques siempre se vieron sacudidos: en los sesenta fue la salida de Francia del aparato militar de la OTAN, la primavera de Praga y el disenso rumano en el Pacto de Varsovia; en los setenta fue principalmente la OTAN la que se vio sacudida por la voluntad de cambio mostrada por los europeos, hasta tal punto que Kissinger propuso una nueva Carta Atlántica. La actual reducción de la jerarquía sistémica está destinada a producir transformaciones en los bloques más profundas que en el pasado, y el acuerdo entre Washington y Moscú para mantener su rol tradicional en el sistema deberá adaptarse a la voluntad de cambios de los respectivos aliados, como nunca ocurrió en el pasado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATTINÀ, F. (1989): *Politica Internazionale Contemporanea*, Milano (Angeli).
- ATTINÀ, F. (1990): «Egemonia e Bipolarità alla Prova», in *Politica Internazionale*, 1-2:9-26.
- CALLEO, P. D. (1987): *Beyond American Hegemony: The Future of the Western Alliance*, New York (Basic Books).
- CHASE-DUNN, C. (1989): *Global Formation. Structures of the World-economy*, Cambridge, Mass. (Basil Blackwell).
- GEIGER, T. (1988): *The Future of the International System: The United States and the World Political Economy*, Boston (Allen and Unwin).
- GILPIN, R. (1981): *War and Change in World Politics*, Cambridge (Cambridge University Press).
- KENNEDY, P. (1987), *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York (Random House).
- MODELSKI, G. (1987): «A System Model of the Long Cycle», en Modelski, G. (ed.): *Exploring Long Cycles*, Boulder (Lynne Publishers), pp. 112-128.
- RUSSETT, B. (1985): «The Mysterious Case of Vanishing Hegemony: or, is Mark Twain Really Dead», en *International Organization*, 2:207-231.
- STRANGE, S. (1988): *States and Markets. An Introduction to International Political Economy*, London (Pinter).