

Seguridad y economía: El reparto de la carga

RAFAEL L. BARDAJI,

Director, Grupo de Estudios Estratégicos (GEES)

EL 4 de abril de 1949, al firmar el Tratado de Washington por el que se instituía la Alianza Atlántica, los países signatarios acordaban, tal y como consta en el artículo 3 de dicho tratado, que "para lograr de la manera más eficaz la realización de los fines del presente Tratado, las Partes, actuando individual y conjuntamente de una manera continua y efectiva mediante la aportación de sus propios medios y prestándose asistencia mutua, mantendrán y acrecentarán su capacidad individual y colectiva de resistir a un ataque armado".

De hecho, una de las condiciones que el senado de los EE.UU. había puesto a su ejecutivo para la realización de un compromiso permanente de seguridad con los aliados, había sido precisamente que éstos, en tanto que parte de la alianza, contribuyeran activamente al mantenimiento de la seguridad colectiva. De no ser así, los EE.UU. no tenían por qué vincularse de una manera formal y duradera con los europeos en defensa de éstos.

Con ello, se sentaban las bases para una serie de revisiones periódicas sobre cuánto, cómo y en qué contribuían los aliados de los EE.UU. en el seno de la OTAN. Estos ejercicios "contables" han sido, en realidad, comparaciones de los respectivos esfuerzos que los miembros de la Alianza desarrollaban en defensa del bien común, la propia seguridad aliada, y han estado motivados por un descontento norteamericano ante una desigual repartición de las cargas. El debate, que se conoce en el ámbito aliado como el problema del *burden-sharing*, se agudiza, pues, cuando los dirigentes de los EE.UU. perciben que el natural desequilibrio que debe existir en las aportaciones a una Alianza compuesta de países con muy distintas potencialidades

económicas, se vuelve injusto e inaceptable. Dos han sido los temas que alimentan cíclicamente las polémicas en torno al *burden-sharing*: la aportación financiera de los miembros, particularmente cuando la coyuntura económica de los EE.UU. tiende a ser depresiva, y la solidaridad política que los norteamericanos exigen de los aliados en el desarrollo de su política global de gendarmes del mundo libre. En este segundo caso, las críticas americanas son independientes del peso real que cada aliado cargue en términos económicos, es más, pueden dirigirse contra un país que esté contribuyendo regularmente bien en dinero, hombres y material, pero "no tan bien" en términos políticos.

¿Deben hacer más los europeos?

Mientras los EE.UU. fueron los líderes indiscutidos de la Alianza en el plano militar y del mundo occidental en el terreno económico, aceptaron relativamente bien el desnivel entre su contribución, en tanto que superpotencia, a la defensa colectiva y la del resto de sus aliados. A medida que las discrepancias aliadas crecían respecto a la política a mantener respecto a la URSS y, sobre todo, con el espectacular desarrollo económico y comercial de los miembros de la Comunidad Europea, EE.UU. comenzó a pensarse seriamente la necesidad de reequilibrar el esfuerzo colectivo. Como hace poco expresó la congresista americana por Colorado, y experta reputada en temas de defensa, la señora Patricia Schroeder, "los contribuyentes americanos no pueden seguir subvencionando la seguridad de nuestros principales competidores comerciales".

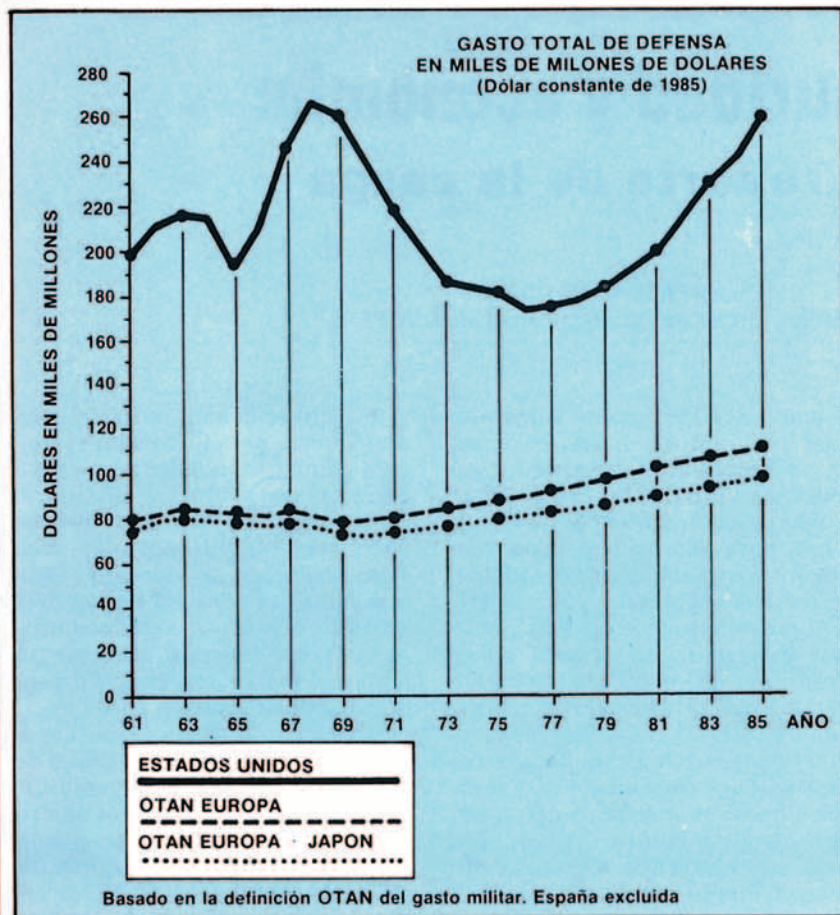
El "primer debate" sobre el *burden-sharing* se centraría en la contribución de los aliados a la seguridad colectiva. Para los EE.UU. no cabía duda, los europeos debían hacer más. Y los propios aliados así lo reconocieron al adoptar el Consejo Atlántico reunido en Londres en 1977 que los países miembros de la OTAN deberían alcanzar un aumento real del 3% en sus presupuestos de defensa.

Sin embargo, frente a un crecimiento medio del 7% del gasto de defensa bajo la primera administración Reagan, sólo en contados países se mantuvo el compromiso y sólo de manera muy desigual. De ahí que, a pesar del esfuerzo de los aliados, en los EE.UU. el malestar fuera evidente. En 1982, el senador americano Stevens presentó una enmienda para la congelación de los efectivos americanos estacionados en Europa si los europeos "no hacían más" por la defensa común.

En 1984, ese "hacer más" se concretaría en la espectacular enmienda Nunn-Roth a la ley de programación militar para 1985. La enmienda proponía, en primer lugar, un techo máximo para las tropas norteamericanas en Europa igual a la cifra demandada por el Pentágono para el año fiscal 1985 (326.414 hombres); y, en segundo lugar, invitaba a los aliados a realizar un mayor esfuerzo en la defensa común. La enmienda establecía unos criterios definidos para medir dicho esfuerzo y en caso de que no se cumpliera según estos criterios, las tropas americanas estacionadas en Europa serían retiradas escalonadamente.

En concreto, la enmienda Nunn-Roth establecía que:

1. A partir de 1987, y durante tres años, el techo de los efectivos militares se reduciría en 30.000



hombres por año, salvo si en el año precedente los aliados hubiesen aumentado sus gastos de defensa en un 3% en términos reales conforme al objetivo definido por la OTAN en 1977.

2. Igualmente, la retirada de las tropas podría evitarse en un año cualquiera si, en el año anterior, los aliados: a) reducían en un 20% la diferencia en el nivel de sus reservas de municiones en enero de 1985 respecto al nivel recomendado por la OTAN (30 días de combate); b) si reducían en un 20% la diferencia entre el número de refugios para aviones en enero de 1985 y la cantidad requerida para acoger y proteger todos los aparatos tácticos que los EE.UU. tienen asignados como refuerzos; y c) refuerzan significativamente su potencial de defensa convencional y el SACEUR así lo reconoce ante el Secretario de Defensa de los EE.UU.

Si los aliados cumplían con las tres exigencias, ninguna retirada tendría lugar durante un año. Si sólo alcanzaban dos de ellas, la

reducción sería sólo de 10.000 hombres, si sólo se alcanzaba una, de 20.000.

La enmienda Nunn-Roth fue rechazada por sólo nueve votos de diferencia, pero el senado americano aprobó mayoritariamente una contraenmienda del senador Cohen por la que se congelaba el nivel de hombres en Europa en la cifra autorizada para 1985 si los aliados europeos no cumplían con ninguna de las condiciones defendidas en la enmienda Nunn-Roth.

Lo que dicen hacer los europeos

Los dirigentes europeos rechazaron en su generalidad los términos en que se planteaba el debate sobre el reparto de la carga, criticando los criterios en que se pretendía juzgar el esfuerzo en la defensa común y contraponiendo otra serie de indicadores que presentaban una cara más favorable para OTAN-Europa del problema.

Los europeos defendían que era

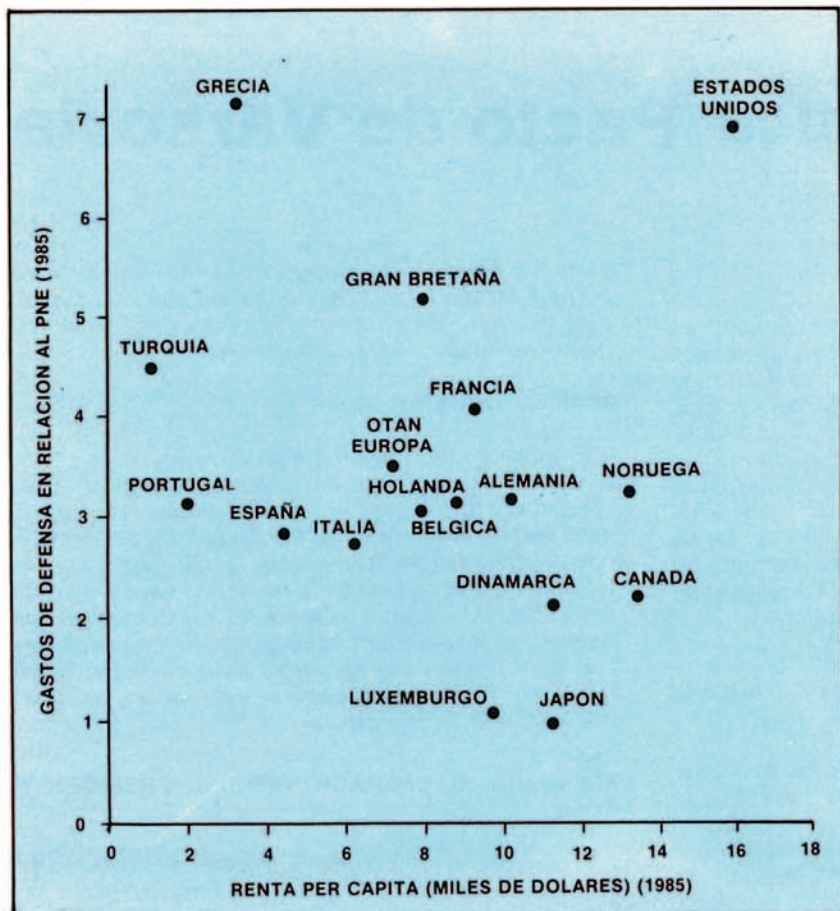
tremendamente difícil comparar los distintos esfuerzos nacionales, no sólo por la falta de homogeneidad estadística entre ellas, sino porque había que tomar en consideración intangibles (densidad militar en el territorio, maniobras...) y costes invisibles (impuestos sobre bienes muebles e instalaciones) que no se reflejan en una simple comparación de presupuestos de defensa. Es más, las distintas estructuras de las fuerzas armadas (voluntariado o conscripción) y el gasto destinado a personal también conllevan unos impactos que no se recogen en el gasto de defensa comparado.

Por último, los aliados rechazaban una comparación global de los presupuestos de defensa aduciendo que sólo una parte del gasto americano se dedicaba a compromisos OTAN y que, por lo tanto, de cualquier comparación saldrían siempre perjudicados. Por ello, los europeos se aferraron a una construcción conceptual elaborada por el Pentágono a fin de medir las distintas contribuciones aliadas, el "índice de prosperidad". Este índice era un parámetro complejo, calculado sobre la base de distintas variables, pero que se resumía fácilmente: lo que mejor sirve al interés de seguridad occidental es que los países más prósperos (según el PIB por habitante) asuman una parte proporcional más importante en el esfuerzo militar colectivo.

Pero donde más hincapié harían los aliados de EE.UU. por demostrar el cumplimiento de sus compromisos sería en la presentación de los resultados de sus esfuerzos. Por ejemplo, varios informes publicados por el Eurogrupo bajo el título "La contribución de los europeos a la seguridad aliada" señalaban que los indicadores *input* de la defensa (gasto) eran menos relevantes que el *output* conseguido. Así, subrayaban el hecho de que en Europa el 95% de las divisiones de la OTAN, el 95% de su artillería, el 85% de sus tanques, el 80% de los aviones de combate y el 70% de los navíos de guerra aliados eran provistos por los miembros europeos de la Alianza.

¿Deben hacer los Estados Unidos menos?

El hecho es que la batalla sobre los números no ha servido para acallar las voces descontentas en



los EE.UU. En realidad, el problema no estribaba en la cantidad de sacrificio soportada por los europeos, sino en la propia carga americana, que los aliados revelasen su responsabilización en la seguridad colectiva era a mediados de los 90 una batalla perdida. Para las fuerzas neoconservadoras detrás del presidente Reagan, el problema del reparto de la carga no residía en que los europeos aportasen más, sino del cuestionamiento de que los intereses nacionales americanos requiriesen su nivel de esfuerzos, particularmente en Europa.

Las naciones europeas no están sumidas ni en la ruina de postguerra ni en la indefensión, y, por lo tanto, como bien ha condensado el antiguo asesor de Carter en temas de seguridad nacional, Zbigniew Brzezinski, "no parece lógico que 230 millones de americanos defiendan a 360 millones de europeos contra 270 millones de soviéticos". Si encima se toman en consideración el producto nacional bruto de las tres partes, la lógica norteamericana sale enormemente reforzada.

Por otra parte, es innegable que en EE.UU. se ha venido desarrollando en esta década un cambio en la importancia global concedida a Europa, en su detrimento y en beneficio del Pacífico y el Sudeste Asiático. Una élite política procedente de la costa Oeste y unos intereses comerciales crecientes, así como una dependencia científica-tecnológica mayor de la innovación japonesa, han relegado el papel preponderante de Europa para Norteamérica. Informes como el *Discriminate deterrence* publicado a comienzos de este año, y en el que apenas se considera el futuro de los europeos, sólo refuerzan esta tendencia.

Es más, los americanos se han sentido incómodos con sus aliados en el desarrollo de las labores de gendarme mundial que el propio sistema occidental les tiene asignado *de facto*. Las críticas a sus intervenciones en distintas partes del mundo (bombardeo a Trípoli, Centroamérica...), el distanciamiento de su política respecto a la URSS (asunto del gasoducto, por ejemplo) o las violaciones a la política acor-

dada en materia de transferencias de tecnología (venta indebida de Noruega y Japón a la URSS de material clasificado según el CO-COM), así como las crecientes dificultades en encontrar apoyos para la proyección de fuerzas, le ha hecho cuestionarse la contribución aliada en términos de solidaridad política, en primer lugar, y, en segundo término, el compromiso de los propios EE.UU. cara a unos aliados tan reticentes en las formas.

La posibilidad de que la Comunidad Europea pudiese acordar algún tipo de arancel sobre los equipos y material militar importado en protección de su base industrial de la defensa, ha provocado un viaje relámpago del subsecretario de defensa americano, William Taft, en el que ha quedado de nuevo de manifiesto el descontento americano con algunas actitudes aliadas.

¿Un nuevo reparto de la carga?

El déficit presupuestario y comercial norteamericano parece exigir, en la medida en que no se aumenten los impuestos, que la nueva administración prosiga en los recortes del presupuesto destinado a la defensa. Con menos dinero pero con enormes responsabilidades a lo largo del globo, una redistribución del esfuerzo militar norteamericano en el seno de la OTAN no parece una posibilidad descabellada. Es más a lo largo de 1988, los líderes europeos han temido el inicio de una reducción de los efectivos americanos presentes hoy en nuestro continente.

Y no ha sido sólo un temor europeo. A mitad de año, el subcomité de fuerzas armadas del Congreso americano hizo público un informe elaborado durante el primer semestre, en el que además de pedir que los aliados pagasen e hiciesen más, abogaba porque los EE.UU. pagasen e hiciesen menos. Sobre todo en Europa.

Sea como fuere, el debate está servido. Este mismo mes, el vicesecretario de la OTAN, Marcello Guidi, deberá presentar un estudio sobre la repartición de las cargas. Esta vez se habrá tenido en cuenta, suponemos, que el reparto no afecta exclusivamente a los recursos económicos, sino también a los compromisos estratégicos y a las solidaridades políticas. ■