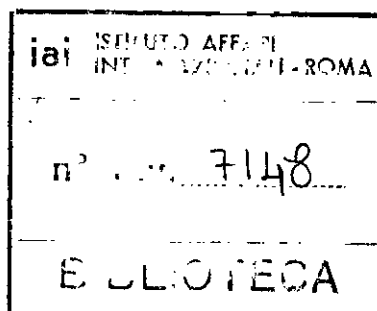


"SPAIN'S POSITION WITHIN THE ATLANTIC ALLIANCE"
INCI, Madrid, 7-8/XI/1985

- (1) Lopez de la Torre, Salvador: "Posicion relativa de los estados miembros respecto de sus compromisos ante la Alianza"
- (2) Marquina Barrio, Antonio: "vision historica de la planificacion militar en la zona de interes vital de Espana"
- (3) Ruperez, javier: "Espana en la Otan: la participacion en el esquema militar integrado"
- (4) Sanchez-Gijon, Antonio: "Defensa aliada y defensa de espana: Percepcion de las amenazas y contexto politico"
- (5) Truver, Scott C.: "Spain's role in Nato: the trans-atlantic dimension"
- (6) Vinas, Angel: "La posicion de Espana en la Alianza Atlantica"
- (7) Zoppo, Ciro Elliot: "Political and military cooperation in Nato's southern flank and European security"



Instituto de Cuestiones Internacionales

Seminario sobre

LA POSICION DE ESPAÑA DENTRO DE

LA ALIANZA ATLANTICA

Madrid, 7 y 8 de noviembre 1985

POSICION RELATIVA DE LOS ESTADOS MIEMBROS RESPECTO DE

SUS COMPROMISOS ANTE LA ALIANZA

Por Salvador López de la Torre

Vamos a hablar durante unos minutos, no de la OTAN entendida como el molde rígido y coagulado en organigramas que reproducen los manuales, sino de la OTAN viva y en movimiento, cuyo funcionamiento es una mezcla admirable de realismo y de respeto a los criterios particulares de sus miembros.

Y para comenzar, hace falta empezar por el principio. La OTAN es una alianza de Estados soberanos, donde nadie renuncia a un ápice de su soberanía. Ejemplo mismo de organización multilateral, todos sus miembros gozan de los mismos derechos, guardando en permanencia el privilegio de negarse a participar en una decisión contraria a sus intereses.

El informe Harmel del 14 de diciembre de 1967, uno de los textos sagrados de la biblioteca otánica, lo dice con tajante claridad: "En tanto que Estados soberanos, los aliados no están obligados a subordinar su política a una decisión colectiva". Es decir, que el país miembro en desacuerdo, no participa en el esfuerzo de los restantes, si es que realmente le conviene el rechazo total. Pero en la mayoría de los casos, es el propio Consejo de Ministros de la OTAN, quien intenta con la práctica de lo que se ha llamado "el sistema OTAN", de suavizar las posiciones de los mayoritarios, para conseguir una convergencia con el reticente.

Y la prueba del nueve de esta independencia, es que cuando un país no está de acuerdo con la doctrina estratégica nuclear adoptada por la Alianza, como fué el caso de Francia en 1966, o de Grecia por otras razones en 1974, el país abandona el esquema integrado con toda libertad. La Alianza y su integración militar que constituye su sustancia y su originalidad respecto a las otras Alianzas históricas, se

mantiene dentro de la mayor libertad.

La flexibilidad de la Alianza Atlántica, para recibir las contribuciones de sus Estados miembros incluidos en la estructura militar integrada resulta tan grande en la práctica, que costaría trabajo encontrar una situación común para dos países. Y la comparación entre la evidencia de esta variedad y la rigidez con que en determinados sectores españoles se acogió la posible integración,

conforma la primera perplejidad de cualquier observador de las relaciones entre nuestro país y la OTAN, después de su adhesión al Tratado de Washington.

Aquí se habla de rigideces, cuando en realidad no hay más que flexibilidades, se presenta lo que es una adaptación llena del pragmatismo anglosajón, en algo que ciertos sectores nacionales nos aseguran es la versión del monolito prusiano y, por eso, mi contribución concreta a esta reflexión común sobre las relaciones entre España y la Alianza está destinada a concentrar su esfuerzo en la simple descripción de la Alianza para desmontar las muchas falsificaciones que circulan sobre sus realidades.

Pero antes de cumplir el análisis especificado

resulta indispensable realizar un pequeño repaso de las situaciones que dentro de la Alianza aceptan los países miembros para coordinar sus esfuerzos defensivos en beneficio de la libertad, y de la naturaleza de lo que podríamos llamar un "mando OTAN".

Un mando OTAN o un área de responsabilidad geográfica OTAN no tiene nada que ver con lo que los españoles, quizás deformados por

una larga impregnación histórica, venimos entendiendo por el mando militar del ordeno y mando, encarnado en la figura omnipotente de un capital general. Por desgracia y, de una manera que yo me atrevería a calificar de reflejo pavloviano cuando se habla del General Rogers, aparece en el subconsciente español por transparencia, como en las películas de imaginación, la figura del generalísimo europeo, cuando semejante figura solo tendrá nacimiento, si, por desgracia, la guerra mundial número tres explotase en el planeta. Ni el mando OTAN tiene mando efectivo sobre las fuerzas puestas a sus órdenes, ni siquiera puede intervenir sobre el Consejo de Ministros del Atlántico Norte para que le aumenten o recorten las tres situaciones de relación entre las fuerzas nacionales aliadas y la estructura militar que existen actualmente y que son, como es bien sabido, el de fuerzas "asignadas", fuerzas "en reserva" y el de "otras fuerzas".

Lo único que hace el mando OTAN es preparar planes y pretender que sus planes puedan cumplirse dentro de una previsión racional, pero cada país es dueño soberano sobre las instrucciones que imparte a sus tropas. Si el mando OTAN quiere que una unidad del país tal o cual, realice determinadas maniobras, ^{pero} el país en cuestión no tiene presupuesto para mover sus carros en la maniobra de entrenamiento prevista por el mando OTAN, dichas unidades quedarán inmóviles en sus acantonamientos bajo las órdenes de sus mandos nacionales que, operan siempre bajo el sistema de la "doble gorra", como mandos nacionales auténticos a todos los efectos administrativo y reales.

Pero hay más. En la estructura militar el poder supremo está en manos del Consejo de Atlántico Norte, compuesto por los Ministros de Asuntos Exteriores o sus representantes permanentes, o por el Co-

mité de Planes de Defensa, compuesto por los Ministros de la Defensa o por sus representantes permanentes, donde cada país miembro y, por lo tanto, también España, está físicamente representada por nuestro Ministro o nuestro Embajador y, en esta única fuente de autoridad nacen todas sus decisiones.

Lo cual quiere decir que jamás una unidad española recibirá una orden que no haya sido previamente y, aguas arriba de la directiva dictada por el posible mando militar, aprobada por nuestro representante. Y esto en caso de guerra, porque en caso de paz ni siquiera eso. El mando español que se integrase en la estructura militar puede o no participar en unas maniobras, puede o no poner determinadas fuerzas a disposición del plan de la maniobra de entrenamiento y, puede o no, según su propio criterio y sus propios dineros, cambiar el número y calidad operativa de las fuerzas que haya decidido considerar que desea clasificar como "asignadas" o "en reserva" que cada año cambian según el criterio nacional de cada país miembro.

Es decir, que en tiempos de paz no existe el "mando OTAN" que solo va adquiriendo competencias conforme avanza el grado de peligrosidad de una crisis militar dentro del perímetro geográfico delimitado por el Tratado de Washington. Pero mejor que hacer consideraciones propias, me parece más útil reproducir en extenso una cita del General Beaufre, recogida del libro "L'OTAN et l'Europe" (pags. 66, 67, 68 y 69), donde con su enorme autoridad intelectual y profesional nos ofrece la mejor respuesta a la cuestión:

"Los mandos interaliados son mandos "eventuales". No tienen en tiempos de paz, ninguna autoridad sobre las tropas "asignadas", salvo

un cierto poder de inspección. Los textos hablan, desde luego, de una responsabilidad de instrucción, pero ésta resulta más teórica que práctica, porque en realidad, como el mando interaliado no dispone de créditos destinados a este menester, solo puede "recomendar" sin tener los medios de obligar. Las maniobras, organizadas todos los años por la OTAN, se cumplen con las tropas puestas a su disposición en cada circunstancia, limitadas por los créditos otorgados por cada aliado... Naturalmente el mando OTAN, no tiene el poder para desplazar la menor unidad. Puede "recomendar" tal o cual despliegue, que se ajuste mejor a sus planes, pero son los Estados Mayores de cada uno de los aliados, quienes aceptan o rechazan (la recomendación) según sus posibilidades.

La toma de mando por parte de los escalones (superiores de la OTAN) no tiene lugar nunca, antes de una medida de alerta bien definida, correspondiente a la aplicación de precauciones de una cierta importancia. Esto corresponde, pues, a un estado de tensión bien caracterizado y grave. Naturalmente las medidas posteriores conducen a la toma de mando. Pero contrariamente a lo que podría creerse, no existe ninguna automaticidad, porque cada gobierno (con la excepción del gobierno alemán que ha admitido la automaticidad) se ha reservado el aprobar o no, según su propio criterio, el desencadenamiento de tales medidas. En realidad, el mando aliado no se constituye como tal, más que después de la decisión de cada uno de los aliados.

Según este análisis, se comprueba que, contrariamente a la creencia general, las fuerzas "asignadas" a la OTAN, quedan en tiempos de paz constantemente sometidas a sus estados mayores nacionales, y que las medidas de alerta pueden variar considerablemente de un país aliado a otro. Siendo así, por ejemplo, que si Grecia y Turquía fuesen ataca-

das, Noruega y Gran Bretaña, por ejemplo, podrían rechazar (la conveniencia) de colocarse bajo un mando interaliado".

El texto es tajante, pero sin necesidad de acudir al cómodo refugio del argumento de autoridad - que tampoco en este excepcional caso concreto, sería desdeñable -, está claro que de ninguna manera puede concebirse que la integración militar de un Estado miembro con fuerzas asignadas en el interior del área de responsabilidad geográfica de un mando OTAN, pueda verse arrastrado a soportar compromisos subalternos superiores a los suscritos por ese mismo país en el Tratado de Washington, donde la asistencia al aliado en peligro se modula según el propio criterio de cada país. De ninguna manera, un Tratado intergubernamental, como lo es el fundacional de la Alianza, puede reclamar obligaciones subsidiarias más graves que las dibujadas por la norma-fuente.

Como la enumeración detallada de las singularidades con que cada país miembro materializa su contribución al esfuerzo defensivo aliado convertiría esta conferencia en una aburridísima letanía, he preferido seleccionar las situaciones más originales de cada caso nacional particular, dejando al margen las cuestiones menores o frecuentes,

pretendiendo con el empleo de este método dibujar mucho más que la fotografía concreta de cada contribución nacional, algo que podríamos considerar como el perímetro exterior de las originalidades, en el interior de cuyo polígono se mueven las participaciones aliadas.

Esta relación tiene que comenzar por la República Federal a la que resulta inevitable conceder el mayor grado de participación en la estructura integrada, puesto que tiene a la totalidad de sus fuerzas militares regulares incluidas con la condición de "asignadas", la de máxima disponibilidad dentro de la estructura militar, dispuestas

además a participar en los combates de manera automática si por desdicha para la humanidad comenzase la tercer guerra mundial. Altísimo grado de asignación, automaticidad para participar en la lucha, Alemania ocupa con entero derecho el primer puesto dentro de la OTAN en cuanto a grados de interpretar la amplísima gama de la integración.

Pero hay algo que merece la pena destacar, y es que, siendo Alemania el "mejor" aliado, haya aceptado las regulaciones que la Unión Europea Occidental (UEO) le había impuesto respecto a la fabricación de determinadas clases de armas, con lo cual se daba el caso paradójico de que el aliado más generoso, fuese también el que sufría en otro recinto mayores limitaciones para armarse. Pero las limitaciones estaban previstas por el Tratado de Bruselas modificado, no por el de Washington. Alemania no pone obstáculos a la presencia numerosa de tropas extranjeras aliadas - belgas, holandesas, canadienses, británicas, americanas - en su territorio ni al depósito de material nuclear o convencional.

Pero la intensidad de la contribución alemana en la OTAN y su voluntad de participar de modo automático en la lucha, son compromisos adoptados por parte de Alemania de manera voluntaria, como respuesta a una necesidad estratégica evidente, como lo es la propia naturaleza de la geografía alemana en primera línea del dispositivo aliado, y su corolario estratégico de la "defensa avanzada", que constituye la doctrina vigente en la OTAN precisamente en beneficio de Alemania, precio que gustosamente paga Alemania, para participar en el esfuerzo común de la defensa de Occidente.

Sobre esta delicada cuestión resulta indispensable añadir que

la solución adoptada por la República Federal para resolver su propio problema de seguridad, es la más adecuada a su realidad nacional, y la más razonable respuesta al conocido aforismo de que cada uno tiene la estrategia de su geografía. Alemania es el país que acepta mayores compromisos dentro de la estructura militar integrada, pura y simplemente porque es quien necesita aceptarlos, cuando su frontera política actual, es nada menos que el telón de acero y, en este sentido, la situación de profunda integración alemana se convierte en otra prueba de la flexibilidad del dispositivo integrado en su versión positiva, ya que adopta la fórmula de respuesta más rápida y contundente para responder al posible mayor peligro. Lo que algunos pudiesen presentar como rigidez mecánica de aportación, aparece más simplemente como la mejor adaptación a una situación particular. La originalidad alemana es la integración total.

Pasemos a los países nórdicos cuya integración igualmente adaptada a sus circunstancias nacionales se modula dentro de múltiples variedades puesto que ni Noruega ni Dinamarca, admiten el establecimiento permanente de fuerzas aliadas en sus propios territorios, y han declarado su desnuclearización en tiempos de paz, reservándose el derecho de revisar sus propias posiciones en caso de crisis o conflicto.

Ambos países tienen parte de sus territorios sometidos a estatutos especiales, puesto que en la isla de Bornholm, Dinamarca no tolera maniobras ni sobrevuelos de unidades aliadas, aunque esté allí instalado un sensor radar de la cadena de protección NADGE, o sencillamente desmilitarizados, como sucede con las noruegas islas de Spitzberg, donde no hay fuerzas noruegas, aunque para trabajar en las minas de carbón esté asentada en las Islas una población civil soviética supe-

rior a la nacional noruega.

Como anécdota pintoresca, merece la pena recordar las ruidosas protestas rusas cuando la inocente banda de música de una flotilla americana de visita a Dinamarca, ofreció un concierto a los habitantes de Bornholm. La presencia americana, aunque fuese de músicos, molestó a los soviéticos que lo hicieron saber. Nadie ha vuelto a cometer en Bornholm semejante imprudencia.

La otra originalidad noruega es que mantenga en la provincia limítrofe con la Unión Soviética de Finmark, una guarnición puramente simbólica, cubriendo el papel de actuar como cordón de alarma y no autorizando las maniobras aliadas en este territorio provincial, ni el sobrevuelo, ni la navegación de buques aliados al este del Meridiano 24, este/ es decir, a oriente de Lakselv-Barak, aunque/ generales/ en líneas, podamos hablar, del Cabo Norte, para mayor comodidad en la explicación.

Los depósitos de material militar aliado que, con horrible palabra venimos conociendo como "preposicionados" - ¿por qué no, maestranzas de vanguardia, o zonas avanzadas de despliegue o reductos avanzados? -, admitidos por Noruega, pero no por Dinamarca, se han situado también en la provincia de Trondelag y no en Tromso, donde militarmente hubiesen sido más lógicos para prevenir un posible ataque soviético.

El análisis de todas estas decisiones puede servirnos de demostración de la flexibilidad con que cada país miembro modula su contribución a la estructura militar integrada de la Alianza, que muchas veces no será la ideal desde el punto de vista de la seguridad colectiva, si la OTAN fuese una organización supranacional, como lo es el Mercado Común, y no precisamente una organización intergubernamental, donde

cada país interpreta su contribución en función de sus particulares necesidades y percepciones. Ya vimos que en el caso de Alemania, la solución adoptada era la de la máxima rigidez para resistir el máximo peligro. En el caso de los dos miembros escandinavos, la percepción es diferente. La organización de la defensa se pretende que sea cumplida procurando no irritar sin necesidad al vecino soviético que, paradójicamente resulta ser el único en condiciones de realizar maniobras aéreas sobre las aguas internacionales del Meridiano 24, como sucedió entre marzo y abril de 1979, durante las maniobras "Springex frente al Cabo Norte/ 1979". Justamente en aguas donde Noruega ha solicitado de sus compañeros en la Alianza que no realicen ejercicios, reservando la exclusividad de esta vigilancia, a sus propias fuerzas aéreas nacionales.

Bajando hacia el sur, toca el turno de examinar el comportamiento de los países beneluxianos, que ofrecen modalidades muy semejantes entre ellos a la hora de modular su participación en la estructura integrada. Bélgica y Holanda tienen fuerzas destacadas en Alemania, admiten depósitos "preposicionados" americanos en sus territorios nacionales, han dado su acuerdo a la instalación de los euromisiles, participan en las fuerzas móviles de intervención aliadas -AMF- navales, terrestres o aéreas, quizás más simbólicas que efectivas, pero de un largo valor testimonial. La integración se interpreta por parte de los tres países, con generosidad, adaptándola a sus propias percepciones.

El flanco sur, Italia, Grecia y Turquía, la "región olvidada" de la Alianza, como con tanta razón se la conoce, merece un comentario global en este repaso, porque también las originalidades nacionales se manifiestan dentro de la estructura militar integrada, pero esta vez no por voluntad política, como pudo ser en el caso de los países

escandinavos, sino por imposición de la propia geografía continental, con su desgarrada configuración, rota en penínsulas aisladas por mares semiinteriores, realidad geográfica que compartimenta el teatro de operaciones en escenarios independientes y aislados entre sí, donde resulta imposible imaginar siquiera una ayuda mutua entre los aliados.

Nada podemos encontrar de más diferente que la mezcla total entre unidades aliadas en su sector centroeuropeo, que el aislamiento de los tres ejércitos, el italiano, el griego y el turco, en el flanco sur de la Alianza. Como ha dicho el General Close en su excelente libro "La Europa sin defensa", : "La estrategia terrestre en la región sur de la Alianza, resulta la consecuencia de esfuerzos nacionales casi autónomos, más que el resultado de una concepción global. Los movimientos de tropas de un sector al otro, son geográfica y políticamente casi impensables."

El general Close tiene enteramente razón, y el único lazo coordinado donde pueda manifestarse la estrategia integrada, es precisamente la Sexta Flota, que para unir una nueva paradoja a las muchas que ya llevamos relatadas, no es fuerza integrada oficialmente en tiempos de paz, aunque resulta evidente que en la práctica y, gracias al sistema de la doble gorra - un mando nacional ocupa al mismo tiempo un mando OTAN - la Sexta Flota, exclusivo elemento unificador de los esfuerzos militares nacionales, cumplidos por los tres países del flanco sur, constituye la retaguardia común, pudiendo proyectar su colosal potencia sobre los tres posibles escenarios de conflicto, desde el paso de Gori-zia hasta la meseta anatoliana.

Sin embargo, en el Mediterráneo hace falta reconocer, que la Alianza no ha sido capaz de construir una doctrina estratégica coheren-

te, ni mucho menos alcanzado una aplicación efectiva de ella. La lista de carencias es impresionante, aunque tan solo seleccionemos las más notables. La desintegración de Francia, ha creado un vacío de responsabilidades geográficas en la vieja demarcación del MEDOC. La salida del mando OTAN que estuvo instalado en Malta hasta 1971, ha dejado sin protagonista el viejo espacio del MESOUEST, asumido, a falta de mejor solución, por el mando general mediterráneo de Nápoles. El fantasmal mando griego de Larissa, "SOUTHCENT" - mando de las fuerzas terrestres del centro sur de Europa -, nacido del Plan Rogers que resolvió la reintegración de Grecia a la estructura militar común aliada, no ha sido jamás activado, ni tampoco el séptimo ATAF, que debía ordenar la aviación táctica griega dentro del marco general de AIRSOUTH.

Si tenemos en cuenta que tan solo un 30 % de los créditos de infraestructura comunitarios se destinan a necesidades del flanco sur, con más necesidades que ningún otro punto del dispositivo aliado y que, la defensa por misiles es ridículamente pobre, tan solo están protegidos con una relativamente aceptable defensa aérea el norte de Italia, los estrechos turcos y la aglomeración de Atenas. Pero la alarma aérea a baja cota no está cubierta por la red de NADGE y de los quince "AWACS" que según los técnicos harían falta para cumplir este cometido, solo están previstos seis, para vigilar un ataque aéreo desde el Sur.

Por otro lado, la interminable disputa griego-turca, sobre el control del Egeo y sobre Chipre que no tiene la menor apariencia de solución, permite concluir este repaso diciendo que los tres países del flanco sur practican su integración en la estructura militar de manera totalmente independiente y eso sucede tanto en el caso de una Italia perfectamente integrada, que no ha causado el menor problema al dispo-

sitivo aliado, como en el caso de los aliados adversarios del fondo oriental mediterráneo, causando graves daños a la fortaleza del dispositivo aliado.

La OTAN en este caso concreto, no solo ha demostrado que la participación en la estructura militar integrada no recorta la independencia absoluta de sus miembros para fijar sus propias participaciones, sino que no ha querido o quizás no haya podido negociarlas, pretensión para la que, como se demuestra por los hechos, carece de competencias y voluntad. En nombre de la justicia será preciso decir que el relativo desorden en que se mueven los países miembros del flanco sur de la Alianza, sirven también como prueba - todo lo triste que se quiera, pero prueba al fin - de que la participación en la estructura integrada no recorta un milímetro la independencia nacional de cada país miembro.

Y quedan dos casos que voluntariamente hemos dejado para el final, porque son originales, ricos en matices y pueden ser altamente instructivos a la hora de la reflexión española. Hablamos del Reino Unido y de Portugal, donde la adaptación a las características geográficas de cada país y su capacidad de contribución al esfuerzo colectivo, encuentran una perfecta y bien armonizada modulación.

Reino Unido. Reune en su contribución al esfuerzo común de la Alianza casi todas las modalidades imaginables. Para empezar, dispone de un mando propio, "CINCHAN", equiparado en rango dentro del esquema de la OTAN al de los otros dos mandos supremos de la Alianza, SACEUR y SACLANT, que extiende su área de responsabilidad geográfica tanto a las Islas Británicas como al Canal de la Mancha. Participa en la defensa avanzada del Continente, con un contingente de 50.000 hombres,

desplegados en Alemania bajo la sigla de BAOR - ejército británico en el Rhin - que esos sí, funcionan como fuerzas asignadas a SACEUR, y tiene puestas a disposición del mismo SACEUR, es decir el alto mando aliado de Europa, a sus fuerzas aéreas que con la sigla UKAIR constituye uno de los cinco grandes mandos unificados ordenados desde SACEUR. Para terminar esta larga lista de prestaciones a la organización integrada, será preciso añadir que el Reino Unido pone a disposición del SACEUR sus fuerzas nucleares submarinas POSEIDON con carácter permanente en caso de conflicto, aunque como es natural la propia Inglaterra se reserve su empleo en beneficio propio si tuviese necesidad.

Pero no acaban aquí las originalidades inglesas, porque añade todavía otra muy interesante para nuestro país sobre el encaje de sus fuerzas terrestres establecidas en su propio territorio insular, incluidas en la categoría que el reglamento OTAN conoce con el título de "OTHERS FORCES" es decir, aquellas que perteneciendo a un país miembro de la Alianza, y establecidas sobre su territorio, carecen de relación operacional con los distintos mandos de la OTAN bajo cuya responsabilidad geográfica hubiesen podido estar comprometidas en caso de conflicto.

Algunos tratadistas españoles han llamado a estas fuerzas "tropas exentas" y la etiqueta tiene poca importancia, ya que lo esencial de su naturaleza es que no tienen prevista su participación en el esfuerzo general aliado durante ninguna de las fases que el mando OTAN considere útil emplear en la movilización de las tropas "asignadas" o "en reserva", dentro de los planes redactados de común acuerdo entre todos los aliados. Estas fuerzas no están ni "asignadas" que es el máximo grado de disponibilidad previsto dentro de la estructura integrada, ni "en reserva" que, como su nombre indica, serían inscritas,

dentro del dispositivo general, después de las "asignadas", si la crisis se agravaba hasta el punto de desembocar en guerra.

Desconectadas de relación directa con los mandos OTAN, las fuerzas británicas terrestres, desplegadas en su propio territorio insular, constituyen el grado mínimo de participación en la estructura militar integrada, y podrían emparejarse respecto al grado de compromiso que se reglamentaba en las viejas alianzas, anteriores a la segunda guerra mundial, para cumplir el esfuerzo común.

Portugal repite el modelo inglés casi fotográficamente a pesar de la diferencia existente entre la potencia militar de ambos países. Portugal tiene, como fuerza disponible en reserva,

a su mejor unidad, la Brigada Ligera, que marcharía en caso de crisis al frente italiano para cubrir un sector ya asignado, exactamente igual que participa, cuando le llega su turno, en la fuerza naval permanente del Atlántico, STANAVFORLANT, con la cual su grado de integración resulta elevado en la estructura militar, pero exactamente igual que el Reino Unido, sus fuerzas terrestres de guarnición peninsular están clasificadas dentro del sistema OTAN en la categoría de "OTHERS FORCES", es decir, fuerzas bajo mando nacional, sin programas de participación preestablecidos en armonía con los mandos OTAN de Europa.

Falta por añadir, en nombre de la claridad, que tanto las fuerzas terrestres metropolitanas de Inglaterra y Portugal, aunque estén clasificadas bajo la categoría de "OTHERS FORCES", son tropas pertenecientes a un país aliado que podrían, como es natural, llegado el caso,

ser empleadas en misiones que el mando de la OTAN en guerra considerase útiles, siempre con el consentimiento del país interesado.

Naturalmente el caso de Francia constituye la excepción de la regla de lo que puede considerarse "el derecho común de la Alianza" que es la integración, pura y simplemente, porque sin participar en ella, carece de sentido y de interés pertenecer a la Alianza. Francia, sin embargo, tenía motivos para abandonar el dispositivo integrado, desde el momento en que era propietaria de una fuerza atómica independiente, pero conviene añadir que lo hace como hemos dicho en primer lugar, porque tiene una fuerza atómica cuya naturaleza impedía su empleo a través de la llamada "respuesta flexible" que la Alianza adopta como doctrina propia, una vez que Francia abandona la estructura integrada, pero además, porque ofrece a la Alianza lo que bien podríamos llamar su "contribución" a la defensa integrada, en la cual sigue participando de una manera indirecta y esto por dos motivos. En primer lugar, porque jamás ha renegado de los compromisos que tiene contraídos por el mero hecho de ser firmante del Tratado de Washington, al que no ha denunciado, pero en segundo lugar, por ser parte del Tratado de Bruselas, primera y segunda manera, de compromiso militar automático.

El despliegue en Alemania del II^º Cuerpo de Ejército - casi 60.000 hombres - y la reciente creación de la FAR, la Fuerza de Acción Rápida, cuyo destino principal tiene que ser forzosamente su empleo avanzado en el teatro operacional europeo, por muchas ambigüedades que destilen en sus forzadas declaraciones públicas los altos responsables militares franceses, forman parte de este "pago" o contribución de Francia a la defensa común de la Alianza. Protagonista de dos compromisos, su defensa atómica independiente y su condición no caducada de

miembro de la Alianza, Francia, hasta ahora, ha sabido mantener los dos, pero su "incómoda posición", como bien ha dicho el General Poirier exige además un alto precio. Tampoco esto conviene olvidarlo en España

Por último Francia, aún habiendo abandonado la estructura militar integrada, participa en muchas organizaciones incluidas dentro de la órbita de la integración. Francia pertenece, paga y colabora en la red de alerta aérea NADGE, sin cuya contribución el componente aéreo de la "force de frappe" francesa, razón de su salida de la estructura militar integrada, no podría emplearse, teniendo que volver a integrarse parcialmente para poder utilizar la fuerza que provocó su salida. Que esto sea la paradoja de las paradojas no oculta una indudable realidad. Francia participa en/ la Agencia de seguridad de las comunicaciones aliadas (ACSA), la Agencia de Líneas aliadas de largo alcance (ALLA), la Agencia de radio frecuencia aliada (ARFA); el Grupo de asesoramiento en investigación y desarrollo aereoespacial (AGARD), la Agencia militar de estandarización (MAS) y el Centro de investigación en guerra antisubmarina (SACLATCEN), todas ellas agencias militares, y ahora mismo está en negociaciones todavía no resueltas su inclusión en la creada Agencia, igualmente militar y por lo tanto integrada en la estructura militar de la OTAN: "NACISO" (Nato Communications Electronic Board).

Vemos por lo tanto que el caso francés, aislado y solitario dentro de la Alianza, habría que tomarlo con ciertas reservas, además de añadirle algunas consideraciones sobre el impacto que la desintegración francesa haya podido causar al equilibrio de la seguridad europea, lesionado de varias maneras en su solidez.

El Tratado admite desde luego la desintegración de un país miembro y dos de ellos han ejercitado esta potestad, uno temporalmente que

fué Grecia y otro con carácter permanente que ha sido Francia. Pero la desintegración. si no existe una razón profunda para cumplirla, aunque sea parcialmente como ha hecho Francia, no es nunca un acto totalmente inocente. La situación ambigua del país desintegrado causa un evidente transtorno en la elaboración de los planes de la OTAN, puesto que nunca podrá saberse con certeza, antes del comienzo de las hostilidades, si el esfuerzo general contará con apoyos logísticos en los terrenos del "aliado parcial", obligando al alto mando a elaborar planes alternativos, que complican, como puede fácilmente comprenderse, la elaboración de una doctrina de empleo de la fuerza estudiado de antemano, que es justamente la razón de una organización militar integrada.

Las fuerzas francesas, dice Lothar Ruehl, citando al general Lemnitzer, serían "un factor de desorden y de incertidumbre en el centro de nuestro dispositivo". Por muchas misiones militares de enlace que vivan en contacto permanente con el general Rogers en el cuartel general de "SACEUR", por muchas directivas comunes de circulación y despliegue que hayan sido estudiadas en frío antes del comienzo de las hostilidades, la desintegración francesa, citamos otra vez a Lothar Ruehl, "ha hecho más agobiante la situación de las fuerzas americanas en Europa, ha complicado la defensa de la Europa occidental y agravado la disparidad existente entre las dos alianzas, dándole con esto una ventaja suplementaria a la URSS".

Sin entrar en un pormenorizado análisis sobre si ese excelente estudioso de la seguridad europea, que es Lothar Ruehl, tiene total o parcialmente razón en sus consideraciones, es evidente que ^{si/} la integración, como con fórmula feliz dijo hace tiempo Francois Mitterrand,

es "la rapidez de la Alianza", la desintegración sería "la pesadez de la Alianza". El hecho de que sea legítima dentro del marco del Tratado, no puede llevarnos a considerar que sea inocente, además de ser, como acabamos de ver hace unos momentos, también muy costosa para el único adepto de la doctrina.

Con el caso de Francia cerramos el repaso a la relación que tiene establecida cada país europeo miembro de la Alianza con la estructura militar integrada. No hace falta hablar de Islandia que no tiene ejército ni pertenece a la estructura militar integrada como acaba de decir, en un inefable error, una alta personalidad diplomática española que por caridad no citaremos. Islandia "puede" asistir a las reuniones del Comité Militar, pero no participa en la estructura militar integrada. Para saberlo/ basta leerse el libro "OTAN, hechos y cifras", editado por Alianza que es precaución a veces olvidada por altos responsables españoles.

Y volvemos a sacar las mismas conclusiones. Cada país de la Alianza adapta su grado de participación en la estructura militar integrada según sus necesidades y su situación geográfica. Que Alemania considere necesaria para su seguridad el máximo grado de integración y de automatismo en la inmediata participación de sus fuerzas, responde a su realidad natural. Que Inglaterra y Portugal, cuyos territorios nacionales están físicamente lejos del teatro más amenazado en caso de conflicto, explica igualmente que las fórmulas elegidas en estos dos casos para modular la participación en el dispositivo integrado adopte soluciones enteramente diferentes dentro de una alianza como la OTAN de concepción intergubernamental y no supranacional.

El Mercado Común, entidad típicamente supranacional, impone a sus miembros un comportamiento uniforme y rigurosamente reglamentado,

ante cualquier circunstancia incluida en la esfera de sus competencias, ya se trate de un automovil americano o de un tomate africano, pero la OTAN no es supranacional sino intergubernamental y su estructura militar integrada no puede ir más lejos, ni convertirse en un compromiso de más elevado rango que el propio Tratado, en cuyo artículo noveno está la semilla de su nacimiento.

Por eso y, como hemos visto con detalle, cada país miembro interpreta la integración según sus propias situaciones particulares, trajeándose a su medida, eligiendo "a la carta" aquellos compromisos acordes con sus propios intereses, rechazando, en cambio, aquellos otros que los restantes aliados practican con agrado. No existen imposiciones brutales en la Alianza y decir que el grado de compromiso contraído con la integración en la estructura militar es más alto que el adquirido por haber firmado el Tratado de Washington, es solo una mala interpretación nacida de una mala información. Un país es libre dentro de la Alianza de participar o no en la estructura militar integrada, pero lo que no puede decir es que desintegrándose recobra una libertad de la que carecen los integrados.

Quien diga esto olvida que los países más libres de la tierra, aquellos donde el concepto de la propia soberanía y el respeto a su propia independencia adquiere las cotas más elevadas, han aceptado todos ellos, con la exclusiva excepción de Francia, la integración, adaptándola, gracias a la admirable plasticidad que el dispositivo aliado posee desde su nacimiento, a sus condiciones particulares. No se es más libre por no integrarse, porque todos los integrados son soberanamente libres.

Y para terminar esta árida relación de situaciones particulares

con una especie de juego menos austero que las palabras anteriores, podíamos intentar algo así, como el retrato-robot de un país aliado, que por las razones que sean padece una cierta alergia contra la organización integrada de la Alianza, quizás por no haberla estudiado en serio, quizás por oscuras razones enroscadas en el fondo de algún subconsciente colectivo, al margen de la razón.

Pues bien, dicho país reticente, podría quedar integrado en las siguientes condiciones, sin más que modular su integración "a la carta". Vamos a numerar las condiciones.

Primero. Considerarse país desnuclearizado, sin admitir en tiempos de paz depósito ni tránsito de ingenios nucleares/en su territorio/ Para cumplir esta condición, no haría falta más que convertirse en el quinto país desnuclearizado de la Alianza, después de Canadá, Islandia, Noruega y Dinamarca, tres de ellos integrados en la estructura militar.

Segundo. No admitir el estacionamiento de fuerzas aliadas en permanencia en el interior de su perímetro territorial. Para ello tendría que convertirse en el tercer país que rechaza la presencia permanente de fuerzas aliadas en su territorio, después de Noruega y Dinamarca, ambos integrados en la estructura militar.

Tercero. No admitir el desarrollo de maniobras aliadas, ni sobrevuelos, ni navegación de fuerzas aliadas en determinadas parcelas de su espacio aéreo o aguas territoriales. Para ello no tendría más que convertirse en el tercer país de la Alianza/fiel a esta práctica/ después de Noruega y Dinamarca, ambos integrados en la estructura militar.

Cuarto. No admitir el establecimiento de almacenes "preposicionados" de material aliado en su propio territorio, con destino a

fuerzas expedicionarias aliadas, que los ocupasen en caso de crisis. Para ello no tendría más que convertirse en el segundo país que no tolera este tipo de depósitos después de Dinamarca, perteneciente a la estructura militar integrada.

Quinto. No enviar fuerzas propias con carácter permanente, al territorio de otra nación aliada, situada geográficamente en una zona más amenazada del continente europeo. Para ello no tendría más que convertirse en el ~~séptimo~~ país que hace eso mismo, después de Dinamarca, Grecia, Italia, Luxemburgo, Noruega . y Turquía, todos ellos pertenecientes a la estructura militar integrada.

Sexto. Guardar sus fuerzas nacionales desplegadas en territorio nacional, bajo mando propio, sin incluirlas en ninguna de las dos categorías de participación - "asignadas" o "en reserva" - que pueden provocar ciertas reservas subconscientes en el ánimo popular. Para ello no tendría más que convertirse en el tercer país que utiliza esta práctica, después de Inglaterra y Portugal, que mantienen con independencia respecto a los mandos OTAN, sus fuerzas terrestres metropolitanas. Ambos, Portugal e Inglaterra, integrados en la estructura militar.

Séptimo. Designar ciertas zonas de su propio territorio como desmilitarizadas o voluntariamente desguarnecidas, si lo consideraba útil para su propia seguridad. Para ello no tendría más que convertirse en el tercer país de la Alianza, después de Dinamarca y Noruega, que han aplicado este sistema a ciertas zonas de sus territorios insulares, a pesar de ser ambos participantes en la estructura militar.

La lista podría alargarse si quisiéramos encontrar nuevas modalidades de libertad al uso de la integración, pero las ya enumeradas parecen suficientes.

El país de nuestra hipótesis podría estar desnuclearizado, sin bases aliadas, sin almacenes militares, sin sobrevuelos ni navegaciones en las áreas que considerase delicadas, sin enviar fuerzas propias fuera de sus fronteras, ni albergarlas en su propio territorio, sin colocar sus fuerzas nacionales, salvo las que pudieran interesarle en relación con ningún mando OTAN, y todo ello participando en la integración, es decir, participando en el proceso de elaboración de las decisiones militares de la Alianza y, sobre todo, recibiendo la preciosa información que perdería de modo automático al desintegrarse, con lo cual carece de sentido permanecer en el interior de una Alianza militar.

Gozando de todas las libertades necesarias para modular, según sus propias percepciones, su inclusión en el sistema integrado, el país de nuestro hipotético ejemplo, podría hacer compatibles todas sus reservas por muy injustificadas que fuesen, con la realidad de la estructura militar. Ahora bien, lo que resulta difícil negar es que los países europeos occidentales incluidos entre el grupo de los más adelantados del planeta - antes del ingreso español - hayan sin el menor titubeo, aceptado y practicado desde 1949 el sistema de la integración en la estructura militar, como la mejor manera de garantizar su seguridad, sacando el mayor partido posible del esfuerzo que reclama la condición de aliado.

Con esto nadie afirma que la integración sea la única manera de participar en la Alianza, que sería asunto para otro debate, pero una vez dicho eso, lo que si resulta evidente, es que trece países, es de-

cir todos, salvo Francia, puesto que Islandia no debe incluirse en estos cálculos, dada su especial condición de país voluntariamente desarmado, consideraron la integración, compatible con su independencia, necesaria para su libertad y beneficiosa para su seguridad. Y esta realidad resulta rigurosamente indiscutible. Aquí no se habla de opiniones, sino que se citan hechos estadísticos.

La desintegración para estos países representa la más absurda de las conductas, porque quien unicamente pierde en su ejercicio es el país que la practica, por eso no la ha elegido más que el único con razones para hacerlo. Pero esa excepción confirma la regla.

Después de haber analizado hasta que punto el llamado mando OTAN no ejercita ninguna competencia hasta que estalla el conflicto, y haber repasado las diversas originalidades de los países que participan en la estructura militar integrada que son todos los de la Alianza, salvo Francia, e Islandia, puede decirse que la figura de la integración bien estudiada, resulta capaz de acoplar la aportación de cualquier país, y solo corresponde a la sagacidad de los gobernantes ajustar sus propias necesidades a la amplia gama de posibilidades que la estructura militar ofrece a sus miembros.

No presentemos la integración militar como algo diferente de lo que es en realidad. La integración "a la carta" no es una frase, como acabamos de ver, sino una realidad. Esa al menos y, con todos los respetos para las opiniones contrarias, es mi convicción más profunda.

(2)

VISION HISTORICA DE LA PLANIFICACION MILITAR

EN LA ZONA DE INTERES VITAL DE ESPAÑA.

Dr. Antonio Marquina Barrio.

Profesor de Relaciones Internacionales de
La Universidad Complutense.

Primer Borrador. No permitida su cita o utilización hasta su publicación definitiva.

La planificación militar occidental con respecto a la Península Ibérica y el área de interés primordial español va a venir condicionada por un hecho básico, el aislamiento prácticamente total de España tras la Segunda Guerra Mundial.

España por el protocolo de Hendaya , de octubre de 1940, había quedado convertida en un país del Eje con todas sus consecuencias, al adherirse al Pacto de Acero, perdiendo la neutralidad en el conflicto mundial , aunque , afortunadamente , la presión militar de los generales más antiguos y la Junta Militar que se forma con el apoyo económico del Reino Unido, hará que la política española se vaya deslizado progresivamente hacia una mayor neutralidad, acuerdos y actuaciones básicas del entramado gubernamental y de la Falange , considerada por el general Franco como la estructura fundamental del nuevo Estado, seguirán apoyando los intereses del Eje hasta el final de la guerra. España, por ello, será puesta en el lazareto por los aliados.

Dejando de lado la planificación militar aliada sobre España durante esta guerra , que se centró en la protección del estrecho de Gibraltar, y la defensa de las líneas de comunicación marítimas, hay que resaltar dos momentos de importancia desigual.

Hasta 1946, España y sus posesiones entraron en la planificación militar norteamericana, dentro de los estudios que establecían un sistema de bases y puntos de apoyo en todo el mundo. El sustrato básico de estos estudios consistía en que Estados Unidos debían ser capaces de aplicar la fuerza militar a problemas que surgieran a distancia.

La amenaza del uso de la fuerza no se dejaba de lado, y trataba de conseguirse una credibilidad. El sistema de bases constituía la frontera estratégica de Estados Unidos y permitía un rápido movimiento en cualquier dirección y un adecuado apoyo logístico.

Con el surgimiento de la guerra fría harán su aparición los primeros planes globales norteamericanos que tratarán de contrarrestar un posible ataque de la Unión Soviética en Europa, Oriente Medio y Extremo Oriente.

En el teatro europeo y en Oriente Medio la superioridad militar soviética en fuerzas convencionales se consideraba alarmante. Por ello se pensó que si estallaba una guerra tendrían lugar fuertes ofensivas del Ejército Soviético, capaces de llegar hasta Gibraltar y tomar Oriente Medio. No había otra opción que la retirada, tratando de resistir, si fuera posible en los Pirineos.

Para los planificadores norteamericanos la importancia de la Península Ibérica, considerada siempre como un todo, descansaba en el control del Estrecho de Gibraltar, permitiendo mantener abiertas el mayor tiempo posible las líneas de comunicación del Mediterráneo con apoyos en el Norte de Africa y Sicilia.

La contraofensiva aérea atómica norteamericana no tomaba en consideración en este primer momento la situación geoestratégica de España.

Pero la presión de los acontecimientos impondrá un cambio formal en la planificación norteamericana. Se imponía el inicio

de conversaciones con los británicos y luego con la Unión Europea Occidental.

Estas conversaciones como era lógico, no podían realizarse sobre la base de un "concepto estratégico" que implicara el abandono de los países de Europa Occidental y el Mediterráneo con sus recursos, capital humano, y capacidad industrial para su explotación contra los Estados Unidos sin que ello implicara una dura lucha. No había que ocultar a los aliados las debilidades y dificultades que encontraban en el desarrollo de planes de emergencia, pero debían dar seguridades de que las fuerzas norteamericanas en Europa lucharían con ellos codo a codo en defensa de sus libertades, como si fueran las suyas.

Antes del inicio de estas conversaciones los Estados Unidos habían de revisar y poner a punto sus planes militares de emergencia que habían de asegurar :

- 1- La lucha de las fuerzas norteamericanas y una oposición que permitiera retrasar los avances , pero no la evacuación inmediata y deliberada.

- 2- La posibilidad de retención de zonas en Europa y el Norte de Africa para ser defendidas de una forma conjunta.

- 3- La organización y máximo apoyo a los movimientos de resistencia en Europa si estallaba la guerra antes de que pudiera llevarse a cabo con éxito la defensa de Europa.

Además tenían que desarrollar un plan de emergencia a corto plazo , previendo que no pudiera estallar la guerra antes de 1953, contando con el refuerzo de las capacidades de la Unión Europea

Occidental como consecuencia del programa de recuperación europea.

Sobre este nuevo presupuesto surgieron nuevos requerimientos en la planificación militar y de modo especial el intento de consecución de nuevas bases para llevarlo a efecto.

El 11 de marzo el Secretario de Defensa , James Forrestal, había sugerido al Secretario del Departamento de Estado la obtención de bases en Groenlandia, Islandia y la zona del Norte de Africa, bajo control italiano en conexión con el programa de recuperación europeo.

A los pocos días , Forrestal indicaba que se pusiera en conocimiento de la Junta de Jefes de Estado Mayor, que se consideraba deseable la obtención de bases en España, Pakistán , Noruega, Islandia y Groenlandia.

A raíz de esta recomendación se hicieron estudios y propuestas para la mejora de los aeropuertos españoles de tal modo que pudiesen acoger a los bombarderos pesados norteamericanos, bajo la cobertura de un programa de modernización de la aviación civil.

Los aeropuertos que se consideraron fueron los de Madrid, Barcelona, Sevilla, Tetuán y Las Palmas, escogiendose finalmente los tres primeros.

Digno es de resaltar que la Junta de Jefes de Estado Mayor británica (COS) consideraba que España no era un país esencial para la defensa de Europa occidental, a pesar de su relación "vital" con las líneas de comunicación marítimas del Mediterráneo.

Lo esencial era que no se aliase con la Unión Soviética y se pudieran obtener las instalaciones militares que se desearan en caso de conflicto. Esto parecía resuelto. Pero la COS, a diferencia del Gobierno británico, era partidaria de dar a España la ayuda necesaria para mejorar la eficiencia de sus fuerzas armadas y por ello veía con buenos ojos cualquier alteración de las relaciones con España que lo hiciese posible, si bien se daba cuenta de las dificultades políticas.

Esta argumentación aparecerá en las conversaciones preparatorias del Pacto Atlántico, donde España fue considerada como un posible miembro, cuando fuera factible políticamente.

Meses después, en febrero de 1949, el Pentágono puso a punto un nuevo estudio sobre las necesidades de bases en territorios extranjeros.

Las consideraciones subyacentes en el plano estratégico resaltaron de nuevo la importancia atribuida a España y el Marruecos español, por su control de la entrada occidental del mar Mediterráneo. Cualquier plan militar que contemplara la utilización de las líneas de comunicación del Mediterráneo o la retención de cualquier zona en el Mediterráneo occidental debía tener en cuenta la entrada a través del estrecho de Gibraltar.

Otro activo importante considerado era las Islas Canarias, donde España podía suministrar bases de valor estratégico en caso de que no se concediesen a Estados Unidos derechos sobre bases en los diversos territorios de África occidental para servir de apoyo al SAC.

En el caso hipotético de una conquista de la Península Ibérica, que se venía barajando, estas islas debían quedar fuera del alcance y posesión enemiga, puesto que su posible uso como base de submarinos incrementaría las capacidades de ataque enemigas contra las líneas de comunicación aliadas.

Junto a esto se evaluaron las necesidades de derechos a obtener para el libre acceso de tránsito y sobrevuelo de los territorios españoles, en función de las operaciones militares en caso de guerra en el teatro europeo y la respuesta aérea masiva, así como para el control del estrecho de Gibraltar y la realización de la lucha antisubmarina en las aguas adyacentes.

Para el Pentágono, la Península Ibérica se consideraba casi completamente aislada del resto del continente por la cadena montañosa de los Pirineos que dejaba lugar a pocos pasos aceptables como rutas de entrada. Los Pirineos eran una fuerte barrera que se podía adaptar para retardar la invasión que proviniera del norte. Junto a esta muralla entraban en consideración las sierras y cadenas montañosas del interior que compartimentaban el país, haciendo las comunicaciones por tierra difíciles.

Dada su situación geográfica, podía respaldar las operaciones militares que se realizasen en cualquier dirección en un radio que incluía todas las rutas al este del Atlántico norte, África occidental, el Mediterráneo y toda Europa occidental.

Aun más, con respecto a los compromisos futuros de Estados Unidos con la Alianza Atlántica, en caso de ataque a una de las partes signatarias del pacto, militarmente sería tan importante tener incluida a España como la inclusión de Italia. En términos de guerra terrestre España era al menos tan importante como Italia.

LA IMPORTANCIA DE ESPAÑA EN LA PLANIFICACION CON RESPECTO A EUROPA

Esta programación va a encontrar serios obstáculos en la situación política española y la condena del régimen del general Franco en las Naciones Unidas. Era necesario la consecución de relaciones políticas y acuerdos con España que permitiesen la cooperación militar ; ya bilateralmente, ya a través de su aceptación como país signatario del tratado del Atlántico Norte. En este punto la fortísima oposición del Reino Unido y Francia impedirá la normalización exigida por la planificación militar. He aquí un buen ejemplo del peso político de los países dentro de la Alianza Atlántica.

A la vista del empeoramiento de la situación mundial , la JCS volvió a insistir en la importancia estratégica de España. A largo plazo podían esperar que los países del Pacto Atlántico fueran capaces de defender Europa occidental con éxito en caso de guerra. Pero a la vista del empeoramiento de la situación mundial y la probabilidad de que aquellos países no pudieran defender con éxito Francia y los Países Bajos en los próximos años, en caso de un ataque soviético , consideraban de suma importancia que Estados Unidos y sus aliados diesen los pasos convenientes para asegurarse la alianza de España en caso de guerra. España, en este supuesto, sería el último reducto de los países aliados en el continente europeo.

Era también muy improbable que Portugal, miembro del Pacto Atlántico, pudiera defenderse contra los ataques que provinieran de España si era conquistada. Además, la JCS tenía muy serias dudas sobre la posibilidad de reentrada en Europa, si España no se mantenía.

Sobre esta evaluación incidirá la guerra de Corea urgiendo el Pentágono la participación de España en los acuerdos militares para la defensa de Europa occidental, que tras varias discusiones se plasmó en el documento NSC 72/ 4 de enero de 1951, donde quedó establecido el suministro de ayuda económica, política y militar a España, a cambio de su contribución a la defensa común, inicialmente de forma aislada y , cuando fuese políticamente aceptable, como país miembro de la OTAN.

Se estudiaron los derechos militares a negociar en España que consistían sustancialmente en:

- a) Derechos a largo plazo en España y sus territorios para estacionar o rotar grupos aéreos en las bases aéreas de Madrid, Barcelona, y Sevilla, aunque no se excluían otras localizaciones, acompañados de todos los elementos de apoyo necesarios, incluida la de defensa antiaérea. Estos acuerdos debían incluir derechos para el desarrollo, almacenaje, acceso, apoyo logístico y el mantenimiento de las instalaciones esenciales para el empleo de las fuerzas operacionales.
- b) Derechos para anclar los navios de guerra norteamericanos en las aguas y puertos de Barcelona, Algeciras, Cartagena, Islas Baleares y Ceuta.
- c) Derechos a largo plazo para estudiar, ocupar, operar, mejorar, ampliar, desarrollar, proteger, mantener, almacenar y apoyar las instalaciones aéreas y portuarias en el área Huelva/Cádiz, en Cartagena y Palma de Mallorca.
- d) Instalaciones portuarias en Bilbao, Valencia, Málaga y Alicante.

Estas directrices, que dejaban vislumbrar los requerimientos de la planificación militar, fueron posteriormente limitadas por el presidente Truman y de este modo el almirante Sherman en su entrevista con el general Franco, el 16 de julio, pudo explicarle la necesidad que tenían de contar con España en conexión con la defensa de Europa occidental, haciendo especial hincapié en la importancia de los territorios españoles en las comunicaciones aéreas hasta y desde Europa occidental, y la posición prominente de Canarias, la Península Ibérica, el Marruecos español, y Baleares con respecto a las comunicaciones aéreas y navales a través del Mediterráneo para apoyo defensivo de Europa occidental y control del Mediterráneo en conexión con este apoyo. Asimismo se tocó el asunto de la evacuación de los ciudadanos norteamericanos de Europa occidental y el Mediterráneo y la necesidad probable de mantener un número indeterminado de ellos en España.

Como es conocido, esta visita de Sherman indujo una ola de protestas en Europa. El Departamento de Estado solicitó al poco tiempo del Departamento de Defensa la información suficiente para elaborar la argumentación que subrayase que las instalaciones aéreas y navales que trataban de obtener eran de la máxima importancia militar para la defensa común de Europa occidental.

El memorandum que con este motivo se elevó al Secretario de Defensa por la JCS, volvía a repetir algunas ideas ya avanzadas con anterioridad aunque más matizadas y resaltadas, centrándose en su aportación a la OTAN.

Militarmente la importancia de España para la OTAN descansaba principalmente en su localización geográfica con respecto al área cubierta por aquel tratado. Unas fuerzas militares apropiadas que tuvieran aquí sus bases o estuvieran estacionadas en España podrían influenciar las operaciones militares en casi cualquier dirección, dentro de un radio que incluía no solo las rutas del atlántico en el norte, centro y este, sino también el noroeste de África, incluyendo los departamentos franceses de Argelia, el Mediterráneo y toda Europa occidental.

✓ Desde un punto de vista estrictamente militar era esencial disponer de la Península ibérica si los países de la OTAN habían de prepararse estratégicamente para afrontar cualquier ataque armado dentro del área de la OTAN.

En aquel momento y en un futuro inmediato la Península Ibérica daba profundidad a la defensa de Europa occidental contra el más probable enemigo de la OTAN. La utilización de bases dentro de este área permitía una gran flexibilidad de movimiento y proporcionaba medios adicionales para la dispersión de las bases tanto en operaciones ofensivas como defensivas.

El canal de la Mancha y los Pirineos eran dos formidables barreras naturales y tenían una importancia similar como obstáculos militares ante posibles ataques. Si la Unión Soviética, mediante la guerra, conseguía unificar a los países europeos, España sería potencialmente tan importante como las islas británicas para impedir la consolidación de la fortaleza de Europa. España daba profundidad al área central lo mismo que Italia lo hacía al sur y las islas británicas al oeste.

Las fuerzas armadas españolas podían hacer una sustancial contribución al Ejército europeo cubriendo una necesidad que se

calificaba como vital y que no era otra que el incremento inmediato de efectivos. Las capacidades militares españolas podían mejorarse materialmente y su contribución potencial a la defensa de Europa podía incrementarse al mismo coste económico que el de cualquiera de las fuerzas armadas de otras naciones del continente europeo y en muchos aspectos más rápidamente.

Sobre estas consideraciones la J.C.S. indicaba que la contribución militar española a la causa de la OTAN podría ser suficiente para adelantar la línea de defensa de Europa occidental al este del Rin, asegurando así una participación alemana en esta defensa. Con todo, si por razones políticas la participación de España en la OTAN no podía conseguirse en aquel momento, los Estados Unidos debían quedar en libertad para tomar aquellas iniciativas que se considerasen necesarias ante la eventualidad de una guerra. Los otros países de la OTAN no debían poner objeciones razonables.

La J.C.S. resaltaba que la seguridad de Europa occidental transcendía las consideraciones políticas que en aquel momento obstaculizaban la integración de España en la comunidad de naciones europeas. La seguridad de Estados Unidos dependía en buena parte de una defensa efectiva de Europa occidental. Si se obstaculizaba por razones políticas la completa preparación de esta defensa, entonces la acción unilateral tomada por Estados Unidos para asegurarse derechos militares y privilegios en España era el recurso lógico para compensar y poder cumplir de la forma más efectiva su papel asignado en la OTAN.

Con respecto a las operaciones aéreas y navales era de la mayor importancia inmediata la consecución de bases en España con instalaciones logísticas adecuadas para el apoyo en la defensa de

Europa. Los planes militares de la OTAN incluían el lanzamiento de una ofensiva estratégica aérea poco después de la ruptura de hostilidades. Las bases en España serían de la mayor importancia para conseguir una flexibilidad operacional, aumentar la dispersión de las bases desde donde lanzar los ataques, permitir la continuidad del esfuerzo en caso de que otras bases resultasen temporalmente no utilizables y cumplir los requerimientos que imponía la expansión del G.S.A.C. Además, España era un área de aterrizaje y estacionamiento apropiada para los vuelos que desde las Azores y Norte de Africa se dirigiesen a Francia y al Reino Unido. En caso de guerra el derecho de sobrevuelo del territorio español y el establecimiento de instalaciones en España sería de la máxima importancia para el apoyo de las operaciones de transporte.

Las bases en España darían también profundidad y flexibilidad al sistema de bases, que ya existía, en su actividad de neutralización de las fuerzas terrestres soviéticas y fuerzas aéreas tácticas. En otro orden las bases en España darían continuidad a todo el sistema de bases existente en Europa occidental y el norte de Africa, preservando la unidad estratégica de todo el área. Esta necesidad venía calificada como esencial.

El memorandum se ocupaba también de los aspectos marítimos. La disponibilidad de bases en España permitía garantizar el control del estrecho de Gibraltar y el Mediterráneo occidental. Este control se consideraba vital en caso de tener que llevar a cabo una sólida defensa de Italia y posiblemente de Yugoslavia. Era también considerada de gran importancia para el apoyo de Grecia y Turquía y en las operaciones del SAC.

La utilización de los puertos españoles serviría para ampliar los accesos marítimos al continente y de este modo disminu-

ría la efectividad de las operaciones submarinas del enemigo. Esta consideración era de singular importancia desde el inicio de las hostilidades hasta que los aliados consiguiesen controlar la campaña submarina enemiga. La experiencia de la Segunda Guerra Mundial indicaba qué vital era tomar medidas efectivas contra los submarinos en el Atlántico y el Mediterráneo. España proporcionaría bases adicionales para la guerra antisubmarina en el golfo de Vizcaya apoyando las actividades de Francia e Inglaterra. Además las bases en las islas Baleares y en la costa mediterránea protegerían los accesos al sur de Francia y apoyarían la lucha contra la salida de los submarinos enemigos desde el Mediterráneo al Atlántico.

Junto a estas ventajas existían otras de importancia. Las áreas de entrenamiento de las fuerzas de la OTAN en Europa eran insuficientes, dado que los requerimientos en este campo estaban aumentando la situación era crítica y se necesitaría buscar zonas en el Norte de África para estas finalidades. Los acuerdos con España permitirían aliviar esta situación facilitando áreas de entrenamiento a las fuerzas de Estados Unidos y posiblemente a las fuerzas de la OTAN.

El memorandum finalizaba recordando que la J.C.S. en las discusiones mantenidas con el Estado Mayor británico para la revisión del Estudio sobre la situación petrolífera mundial, había recibido la argumentación siguiente de parte británica: En caso de que la guerra se iniciase a finales de 1952, había que contar con la pérdida de Europa occidental con la excepción de Italia, España y Portugal. Aunque la J.C.S. no concordaba totalmente con esta apreciación, era importante resaltar en las conversaciones bilaterales con los británicos que su Estado Mayor reconocía los presupuestos principales de la postura militar de Estados Unidos con respecto a la urgente necesidad de integrar las fuerzas armadas y el área geográfica española en los esfuerzos aliados para la defensa de Europa occidental.

No nos vamos a adentrar en el complejo proceso de negociación militar entre España y Estados Unidos, si bien indicaremos someramente los requerimientos que se explicitaron en función de las necesidades de la planificación militar. Fueron los siguientes:

1- Pronto desarrollo de bases aéreas que permitieran la rotación en tiempo de paz y el despliegue eventual en tiempo de guerra de 6 alas de bombarderos medios, un ala de reconocimiento estratégico, un ala de cazas de escolta, dos alas de cazas interceptores y unidades de apoyo.

2- Pronto desarrollo de un muelle de descarga para aviones de la Marina con una pista de aterrizaje y una base aérea cercana capaz de servir de apoyo a la lucha antisubmarina, operaciones aéreas de la Marina y a los portaaviones, así como a las operaciones de reconocimientos, y operaciones aéreas de los aviones de apoyo logístico de la Flota, incluyendo la rotación en tiempo de paz y un posible despliegue eventual en tiempo de guerra.

3- Derechos de anclaje y utilización de las instalaciones de reparación portuarias.

4- Utilización de las instalaciones subterráneas de almacenamiento existentes.

5- El desarrollo de un sistema de defensa aérea adecuado a las instalaciones estadounidenses.

6- Las mejoras necesarias de las instalaciones aéreas, marítimas y logísticas españolas, relacionadas con los requerimientos anteriores.

7- La asunción por el Ejército de Tierra estadounidense de todas las responsabilidades relacionadas con los requerimientos anteriores.

8- El desarrollo, equipamiento, protección y

utilización de las instalaciones requeridas para cualquiera de las operaciones proyectadas por el Ejército estadounidense.

9- El desarrollo del potencial militar español en el máximo grado posible dentro de las limitaciones existentes para el apoyo de los requerimientos anteriores y la ayuda en la defensa de Europa occidental.

10 - La utilización de un área anfibia de entrenamiento.

11- Las instalaciones adicionales que pudieran necesitarse en función del desarrollo de las negociaciones con otros países.

Los acuerdos se firmaron el 26 de septiembre de 1953 quedando pendiente el estudio definitivo de los objetivos militares en España y el período de desarrollo de las fuerzas que podían sostenerse con el programa de ayuda para la mutua defensa. Sin embargo , los objetivos hasta entonces definidos se consideraron válidos. El desarrollo del potencial militar para la defensa occidental, incluyendo la ayuda en la mejora de las bases militares españolas y la construcción de instalaciones y bases militares adicionales, así como la mejora de las relaciones de España con la OTAN. Los planes militares preveían la posibilidad de que las fuerzas estadounidenses tomaran posiciones de última defensa, en conjunción con las Fuerzas Armadas españolas y portuguesas , en los Pirineos.

OBJETIVOS Y AYUDA MILITAR

Con respecto a la progresiva puesta en día de las fuerzas, el acuerdo defensivo preveía los requerimientos mínimos de equipo necesarios para la defensa del territorio español, con la finalidad de que en caso de que llegase el momento de utilización en tiempo de guerra de zonas de instalaciones, desde este momento, los requerimientos estuviesen cubiertos en la mayor amplitud posible con respecto a la defensa aérea del territorio y el equipo de las unidades navales, y en cuanto al armamento y equipo de las unidades del Ejército estuviesen lo más avanzadas posible.

La finalidad del MBAP no era otra que suministrar los equipos militares necesarios a las fuerzas militares españolas que apoyasen los planes de defensa de la OTAN o de Estados Unidos.

La prioridad atribuida a España en suministro de estos equipos venía en segundo lugar, tras los países de la OTAN.

El punto de vista español manifestado en las negociaciones había señalado que la prioridad de la ayuda militar debía ir orientada en este orden: Fuerza Aérea, Marina y Ejército de Tierra.

Dentro de esta orientación general existían tres grandes apartados:

1- Organización de la defensa antiaérea del territorio nacional que requeriría:

- a) Una red de radar.
- b) Interceptores aéreos.
- c) Artillería antiaérea.

2- Refuerzo del armamento de las divisiones activas que deberían desplegarse en los Pirineos que habrían de reemplazar parte de la artillería, armas antitanque y sistemas antiaéreos, considerados muy deficientes, completando y renovando el material de transporte. Además había que completar el armamento de las divisiones ligeras y su material de transporte. Además había que completar el armamento de las divisiones ligeras

y su material de transporte.

3- Equipar los barcos con instalaciones de dirección de tiro y radar para la protección efectiva de las comunicaciones marítimas. Parte de estos requerimientos se pensaba por parte española que podían y debían ser afrontados por la industria española . Sin embargo para ciertos requerimientos urgentes, se debía utilizar el equipo existente en los stocks norteamericanos, sobre todo teniendo en cuenta que la creación de divisiones OTAN parecía haberse retrasado.

Por parte norteamericana se aceptó en buena parte esta sugerencia española. Los fondos del MDAP deberían suministrarse en el siguiente orden de prioridad, que no debía sobrepasarse:

1- Fuerzas de defensa aérea:(radar, aviones interceptores, artillería antiaérea) para la protección de las bases aéreas, bases navales y principales centros gubernamentales, de comunicaciones e industriales.

2- Fuerzas terrestres a desplegar en los Pirineos inmediatamente después de la ruptura de hostilidades, que apoyarían los planes de defensa de Estados Unidos.

3- Equipos de medidas antisubmarinas y contraminas, fuerzas navales e instalaciones para la protección de las bases navales, puertos y tráfico costero.

4- Fuerzas terrestres para la defensa de áreas vitales diferentes de los Pirineos contra fuerzas aerotransportadas.

Las razones subyacentes a esta decisión habían sido estudiadas con detalle. En caso de guerra general , las unidades del SAC que estuvieran basadas u operasen desde España supondrían una amenaza inmediata de gran magnitud para la Unión Soviética. A la vista de esta amenaza y en función de la capacidad aérea de la URSS para atacar cualquier base

de España , parecía razonable esperar que las bases del SAC fuesen atacadas desde el primer momento de la guerra. Los ataques aéreos contra bases navales y otras instalaciones de apoyo en España podrían producirse simultáneamente o con posterioridad a los ataques contra las bases aéreas estratégicas.

La amenaza naval al tráfico marítimo occidental en los momentos iniciales, se consideraba que vendría constituida por submarinos de largo radio de acción. Como la superioridad naval aliada era manifiesta en el Atlántico y el Mediterráneo en el inicio de la guerra y dado el control de los estrechos del Báltico y los Dardanelos, parecía que la amenaza submarina sería inicialmente pequeña. En caso de que los aliados perdiesen el control de áreas vitales terrestres, la capacidad submarina enemiga contra España crecería. Pero en este último supuesto era probable que España fuera más importante para los aliados y de modo peculiar a los Estados Unidos con la consecuencia de un mayor énfasis en la protección del tráfico marítimo en aguas españolas.

La amenaza por fuerzas terrestres a la Península no parecía que pudiera plasmarse al inicio de la guerra. Pero si las fuerzas terrestres de Estados Unidos fuesen forzadas a retirarse, por una acción enemiga, a las últimas posiciones defensivas de Europa-- los Pirineos--, estas fuerzas serían sobrepasadas en potencia, de ahí la importancia de que las divisiones españolas ayudasen en esta última línea de defensa.

Estas conclusiones sobre la aplicación de fondos MDAP fueron aprobadas por la JCS el 17 de noviembre.

A esta evaluación vino a superponerse una estimación de inteligencia sobre las capacidades enemigas que se proporcionó al Gobierno español .

PAPEL Y MISIONES DESEABLES DE LAS FAS

A pesar de diversos estudios y recomendaciones pasó un año sin que se produjeran intercambios de puntos de vista entre las autoridades españolas y norteamericanas sobre la utilización del Ejército español en la defensa de Europa occidental. Por ello las autoridades militares españolas empezaron a pensar que Estados Unidos no contemplaba la asignación de ningún papel a las Fuerzas Armadas españolas en esta defensa.

En marzo de 1955 , sin embargo, la JCS aprobó los objetivos de fuerza para España que servirían para planificar la ayuda económica. Aunque la planificación con la parte española, para ser efectiva en el máximo grado posible, debía realizarse dentro del contexto de la OTAN, se consideró que cualquier sugerencia sobre este tema encontraría una fuerte oposición política como mínimo en Francia e Inglaterra. Había que evitar estas objeciones, buscando la manera de planificar conjuntamente la realización de un papel limitado e indirecto, la defensa de la Península Ibérica, pero sin que los militares españoles conocieran los planes de contingencia de Estados Unidos , ayudando solo en la planificación de esta defensa y haciendo ver la importancia de este papel en la defensa común.

La JCS posteriormente reconoció que hasta que España no estuviese asociada a la OTAN era imposible desarrollar completamente las potencialidades estratégicas de la Península Ibérica y considerar Europa occidental y el noroeste de África como una entidad estratégica y proceder a la planificación de una forma acorde.

La no pertenencia de España a la OTAN era un impedimento para la consecución de las capacidades defensivas últimas de Europa occidental.

Las consecuencias de la anómala situación española se van a reflejar en uno de los campos más complejos , el de la organización de los mandos de la OTAN. España no solo quedó apartada de la organización de los mandos en el Mediterráneo, sino también de la organización del IBERLANT. Sin embargo, Estados Unidos , a pesar de las solicitudes francesas, y la propia posición británica, se consideró en una posición única , debido a sus acuerdos con España, por lo que pretendió que el comandante en jefe fuera norteamericano, estimando deseable hacer preparativos especiales en tiempos de paz para asegurar una utilización adecuada de las fuerzas navales españolas en caso de guerra asegurando también la utilización de bases adecuadas en España.

A esto se añadían otros factores importantes como el hecho de que la solución estadounidense eliminaba un mando dividido en el estrecho de Gibraltar, y la contribución de fuerzas navales norteamericanas en la zona que era la principal.

España quedaba así subordinada sin participar directamente en los planes de defensa de los accesos al estrecho de Gibraltar , con el agravante de su contribución a los mismos.

El papel de España en la defensa occidental y las misiones deseables para las fuerzas armadas españolas quedaron definitivamente perfilados en 1956.

El papel básico de España en la defensa occidental ya había sido enunciado: La defensa, junto con Portugal y otras fuerzas amigas de la Península Ibérica y las posesiones españolas contra ataques terrestres, marítimos o aéreos.

Las misiones deseables para el Ejército de Tierra se resumían en la defensa de la Península Ibérica contra un ataque terrestre, en conjunción con la Marina y la Fuerza Aérea española y otras fuerzas amigas. Las tareas específicas consistían en la defensa de los pasos pirenaicos, la defensa contra una invasión anfibia o aerotransportada, la defensa de las instalaciones militares, la participación en operaciones combinadas contra cualquier enemigo que amenazase España o sus posesiones; la ejecución de los acuerdos de evacuación del personal no combatiente, la asistencia en el mantenimiento

de la seguridad interna en España; y suministrar apoyo a las fuerzas aliadas terrestres en cuanto fuera posible.

La Marina debía mantener el control de las aguas territoriales españolas y en unión con las Fuerzas Aéreas , el Ejército de Tierra y otras fuerzas amigas, participar en la defensa de las líneas de comunicación marítimas y la defensa del territorio español y aliado.

Las tareas navales específicas venían definidas de la siguiente manera: La protección de las líneas de comunicación marítimas con las posesiones españolas; mantener el acceso a los puertos españoles; proporcionar la defensa a los puertos españoles; ayudar en el mantenimiento de la seguridad de las posesiones alejadas contra la agresión externa; impedir conjuntamente con otras fuerzas la entrada y salida de las fuerzas del Pacto de Varsovia en los accesos a Gibraltar desde y hacia el Mediterráneo; participar en operaciones combinadas contra cualquier fuerza enemiga que amenazase a España o sus posesiones; y apoyar a las fuerzas aliadas navales en cuanto fuera posible.

Las Fuerzas Aéreas debían conseguir controlar el espacio aéreo español y en unión del Ejército de Tierra , la Marina y otras fuerzas amigas , participar en la defensa de la Península Ibérica y las posesiones españolas en el Mediterráneo.

Esta misión implicaba las siguientes tareas: La defensa aérea de los centros vitales militares, gubernamentales y centros de comunicaciones; la defensa aérea de los lugares donde estuvieran enclavadas las instalaciones militares de Estados Unidos; apoyo aéreo táctico , transporte y reconocimiento a las fuerzas armadas españolas; participación en operaciones aéreas combinadas contra las fuerzas enemigas que

que amenazasen España o las posesiones españolas, y proporcionar apoyo a las fuerzas aéreas aliadas en cuanto fuera posible.

Estos puntos fueron la base de las discusiones tripartitas entre militares norteamericanos , portugueses y españoles que tuvieron lugar en julio de 1956 , que permitieron fijar las misiones básicas de las Fuerzas Armadas españolas en la defensa occidental , y posteriormente redefinir los objetivos de fuerza españoles en función de la ayuda militar.

Además de estas conversaciones de planificación militar, a principios de 1957 se evaluó el programa militar norteamericano en España.

El programa se consideró "vital" para los objetivos militares a largo plazo de Estados Unidos, incluyendo el período más allá del año fiscal de 1965, en función de los programas desarrollados sobre los B-47 , B-52 y B-58. Los requerimientos con respecto a los misiles que se estaban desarrollando no estaban todavía suficientemente claros, pero se consideraba que en un futuro podrían implicar la utilización de la Península Ibérica.

El territorio español era considerado de "vital" importancia por los tres Ejércitos en caso de una emergencia, evaluándose como una conexión muy importante en las operaciones de la Fuerza Aérea. Los requerimientos aeronavales en Rota, así como en POL y áreas de almacenamiento adyacentes al Mediterráneo serían también "vitales" para la realización de operaciones esenciales en la defensa occidental, en el norte de África y Oriente Medio, en función de la crítica situación que entonces se vivía en estas zonas.

Los requerimientos del Ejército de Tierra eran más especulativos, pero la situación de la Península en caso de un prolongado conflicto en Europa sería un activo muy importante. Este punto había sido discutido con amplitud en julio durante las conversaciones tripartitas celebradas en Madrid.

Aparte de esto, la libertad de operación desde las bases en caso de emergencia, recogido en los acuerdos de 1953, era también considerada como de "vital" importancia para la planificación defensiva de Estados Unidos.

En conclusión, la defensa de España contribuiría a la defensa general de los principales aliados de Estados Unidos.

LOS CAMBIOS A PARTIR DE LA DÉCADA DE LOS SESENTA

Pero en la década de los sesenta vamos a asistir a cambios de importancia que van a afectar a esta planificación militar primitiva.

En primer lugar, la descolonización de los países de la zona magrebí. Las bases norteamericanas establecidas en Marruecos tras los acuerdos de 1950 habían venido cumpliendo un papel de primera magnitud. Recordemos que en un primer momento las bases del SAC, desde donde lanzar las operaciones de respuesta atómica masiva, estaban situadas en tres áreas fundamentales. El Reino Unido, zona de Pakistán y zona Cairo-Suez. A partir de 1949 se consideró insostenible la zona Cairo-Suez en caso de una ofensiva militar de la Unión Soviética, buscándose una zona alternativa para estas bases del SAC, que se encontró precisamente en la zona marroquí del Protectorado francés. Aquí se construyeron diversas bases e instalaciones, destacando cuatro bases aéreas para el desarrollo de las actividades del SAC a través del pa-

sillo sahariano, y ataque de objetivos de la Unión Soviética situados en la zona del Mar Negro.

En el campo naval se contruyeron y ampliaron diversas instalaciones para servir de apoyo a la VI Flota en el Mediterráneo. También hay que resaltar que Estados Unidos obtuvo derechos para el establecimiento de numerosas instalaciones en lo que hoy es Argelia y Túnez.

A finales de la década de los cincuenta las bases e instalaciones en Marruecos eran consideradas por el NSC y la JCS como de considerable importancia, en función del coste de obtención de lugares alternativos y el peligro de concentración de la fuerza de disuasión. Las instalaciones de comunicaciones en Fort Lyantey constituían un centro de enlace primario en el sistema mundial de comunicaciones de la Marina.

Tras diversas maniobras dilatorias, Estados Unidos hubo de ceder y retirarse de las bases, en función de las seguridades recibidas de que su uso futuro no se realizaría en desventaja suya. Dado el cambio de concepción en las operaciones del SAC, con un mayor énfasis en la operatividad de las bases situadas en el Hemisferio Occidental, la operatividad de las bases aéreas en España y el desarrollo de Rota, hacía que se pudieran sustituir los activos militares establecidos en Marruecos.

Las bases serán evacuadas en 1963 quedando solamente dos centros de telecomunicaciones cerca de Rabat.

España asumirá, como ya hemos indicado, buena parte de las misiones que cumplían estas bases. Los bombarderos medios B-47 permanecieron en España hasta 1965 y los B-58 hasta 1968. Además de esta fuerza de disuasión nuclear con su complemento de aviones cisterna, en Rota se instalarán submarinos atómicos armados con misiles Polaris. Rota y

Holy Loch serán las bases avanzadas de estos submarinos en Europa.

Con este refuerzo en la disuasión nuclear, la VI Flota quedará relevada de buena parte de las misiones que hasta entonces había venido cumpliendo en el campo de la disuasión nuclear, centrándose más en misiones convencionales.

Otro cambio de importancia, que hay que consignar, es el inducido por las guerras coloniales de Portugal.

Portugal en los primeros planes de la OTAN tenía asignadas dos divisiones, que posteriormente se redujeron a una que realmente tampoco llegó a funcionar. En realidad Portugal desde el punto de vista del Ejército de Tierra cumplía el papel a que antes aludimos, la defensa de los Pirineos en caso de invasión. Recordemos que incluso Salazar había sido bien explícito en 1949 y 1950, "la frontera de Portugal está en los Pirineos".

La necesidad de despliegue de hombres y material en las colonias hará que se reoriente la percepción de amenazas y asignación de fuerzas.

La Marina, hasta entonces muy ligada al Reino Unido, se reorientará hacia Francia y Estados Unidos, por falta de apoyo británico. Al mismo tiempo se convertirá esencialmente en una Marina de ultramar.

La Fuerza Aérea tendrá escaso peso dentro de los Ejércitos portugueses.

De este modo cuando en la década de los 60 se produzca el progresivo despliegue de la Eskadra soviética en el Mediterráneo

y se active en 1966 el IBERLANT, Portugal quedará relegado a un segundo plano. Volverán a manifestarse las rivalidades por la asignación del mando , pero esta vez entre británicos y norteamericanos, dada la posición francesa de salida del mando integrado de la OTAN.

Los británicos querían un mando en Gibraltar, pero finalmente fue asignado el mando a un almirante norteamericano. Rota enviará continuamente información a Lisboa . Lo mismo se hará de las instalaciones de detección submarina instaladas en Canarias. Gibraltar, por su parte, será el puesto de mando del GIBMED. España quedaba así puenteada en la planificación militar referente al Estrecho de Gibraltar, con el agravante que ahora exponremos.

La Marina española desde 1958 había propuesto la formación de un grupo de combate y a este fin solicitó a la embajada norteamericana en Madrid 1 portahelicópteros, 6 destructores y 2 submarinos para la realización de un amplio programa de ejercicios antisubmarinos, pues ya se venían detectando incursiones en las aguas costeras españolas de submarinos desconocidos, así como para la escolta de convoyes y la protección del tráfico marítimo. Esta solicitud encontrará su plasmación tras la firma de la renovación de los acuerdos de 1963.

La planificación militar sobre la utilización de estas unidades en caso de crisis o conflicto en la zona nunca será discutida con los españoles.

Otro cambio de interés a reseñar fue la desactivación de la 65 División Aérea que tenía su puesto de mando en Torrejón, en diciembre de 1964, con lo que la Fuerza Aérea española se hizo cargo de la defensa aérea de España, y el establecimiento de la 16 Fuerza Aérea, un submando de USAFE, del que dependía Morón, contando con tres escuadrones de avio-

nes tácticos con misiones en el Frente Sur de la OTAN, que en parte venían a suplir la retirada de los Júpiter de Turquía.

Es significativo que cuando en las negociaciones para la renovación de los acuerdos en septiembre de 1968, Castiella dejó caer la idea de la retirada de las flotas del Mediterráneo y consiguiendo de las bases en España, Dean Rusk contestó : "Depende de lo que digan Grecia y Turquía".

Junto a esto hay que reseñar la progresiva importancia que irán adquiriendo los aviones cisterna durante esta década para servir de apoyo a los aviones en tránsito, ya fuesen los B-52, ya aparatos de caza , ya aviones de transporte. Esta importancia quedará ejemplificada en la crisis de Berlín y posteriormente y a otro nivel en la guerra del Yom Kippur.

Además, la descolonización del norte de Africa, los conflictos poscoloniales, la inestabilidad política, y la masiva ayuda militar soviética a Argelia inducirán una creciente percepción de una amenaza del sur que será progresivamente desorbitada por parte española. De hecho los planes españoles tendrán una fijación en esta zona, mientras que la planificación de Estados Unidos considerará la posibilidad de una agresión limitada de la Unión Soviética por delegación, en la Península Ibérica, posibilidad que con los años tendrá la calificación de improbable para el caso argelino.

Los cambios de la década de los sesenta tendrán pues una incidencia importante en la planificación, enfatizándose progresivamente el aspecto convencional y aeronaval de la Península Ibérica y sus accesos, frente a la planificación primitiva de respuestas atómicas masivas del SAC. En este sentido se orientarán buena parte de los suministros a las fuerzas armadas españolas.

Este aspecto será también subrayado durante la década de los setenta y llega hasta la actualidad. Significativamente en las negociaciones de renovación de los acuerdos de 1975 no se consideraron negociables Rota y el polígono de tiro de las Bardenas Reales. La Península Ibérica también seguirá siendo considerada como una espléndida plataforma para moverse en dirección al Frente Central de la OTAN, el Frente Sur y Oriente Medio.

Los aviones sísterna mantendrán su presencia en las bases españolas a pesar de las limitaciones introducidas en Torrejón y Zaragoza, quedando la función de disuasión atómica reducida a un posible apoyo vía estos aviones, o , indirectamente, los apoyos a las fuerzas nucleares tácticas de la VI Flota. Los submarinos nucleares fueron retirados de Rota en 1979.

Antes de finalizar, conviene subrayar también la desaparición a partir de los convenios de 1970 de la cláusula secreta que permitía la utilización de las bases e instalaciones en caso de emergencia, dando cuenta posteriormente al Gobierno español. La planificación quedará así en parte , condicionada a la autorización española cuando los cambios introducidos por las nuevas tecnologías y el incremento sustancial del poderío militar soviético inducirán a pensar en la posibilidad de una guerra convencional corta en el teatro europeo, contando con el factor sorpresa.

Este cambio básico hará que los territorios españoles no se consideren el lugar ideal en esta contingencia, para la recepción y envío de material y fuerzas al Frente Central, salvo que sean aerotransportadas. Si se considerarán importantes para caso de crisis, ya sea en el Frente Sur o el Frente Central, y para conflictos fuera del área de la NATO, tema en el que no entra nuestra disertación. Los suministros de material y combustible , hay que resaltar , se mueven por mar. Aquí sigue jugando un papel de primera magnitud , la defensa de las líneas de comunicación marítimas.

A MODO DE CONCLUSION

Se puede concluir de esta exposición, la existencia de unas continuidades en la importancia estratégica atribuida a España desde el final de la II Guerra Mundial, de modo especial en lo referente al Estrecho de Gibraltar.

Hay que subrayar también ciertos cambios inducidos desde la firma de los acuerdos de 1953. La doctrina de respuesta atómica aérea masiva quedará progresivamente obsoleta, asumiendo las bases aéreas construidas en España otras funciones. El papel de disuasión nuclear se centrará en Rota vía los submarinos atómicos.

En cuanto a los ejércitos españoles el papel del ejército de tierra perderá progresivamente importancia en las prioridades de la planificación, una vez consolidadas las fuerzas convencionales de la OTAN e introducidas las fuerzas nucleares de teatro. Pero la Marina y Fuerza Aérea española seguirán jugando un papel de importancia en la concepción estratégica de Estados Unidos para Europa y Oriente Medio, al enfatizarse progresivamente el papel aeronaval de la Península, Canarias y Baleares, así como las misiones de las bases hacia el Mediterráneo, el Estrecho de Gibraltar, el Frente Central y Frente Sur de la OTAN, además de las operaciones "fuera de área".

Estos han sido los principales papeles que España ha venido jugando en la planificación militar de Estados Unidos a partir de la década de los 60, que llegan a la actualidad, y que de una forma indirecta introducían a España en el contexto de seguridad de la OTAN.

ESPAÑA EN LA OTAN:

LA PARTICIPACION EN EL ESQUEMA MILITAR INTEGRADO

JAVIER RUPEREZ

Siempre he dicho, y seguiré diciendo, que la opción OTAN, como la contraria, debe estar fundada en parámetros fundamentalmente políticos. Es decir, un país decide estar o no estar en la OTAN por consideraciones que, de manera prioritaria, tienen que ver sobre todo con una proyección política. Casi, si me lo permiten, con una proyección filosófica. En efecto, cuando se debate en nuestro Parlamento la conveniencia de suscribir el Tratado de Washington y se ofrecen todos los argumentos posibles en favor y en contra, lo que subyace y a veces aflora de manera muy nítida es el enfrentamiento entre dos concepciones de la sociedad y el mundo. Soy perfectamente consciente del grado simplificador que puede tener esa afirmación. Como consciente soy de la irritación que la equivalencia así establecida producía en los socialistas que, como muchos de ustedes recordarán y muchos de ellos preferirían no se les recordase, hace apenas tres años luchaban a brazo partido contra la OTAN y contra la pertenencia de España a la misma. Pero me resultaba evidente entonces, y me resulta evidente ahora, como posiblemente resulta evidente también para algunas de las tozudas mentes socialistas, que optar por la OTAN equivale a optar por una determinada concepción de la sociedad y del mundo. Repito e insisto: yo no creo en la especie simplificadora de afirmar que fuera de la OTAN no hay salvación y respeto cualquier otra concepción u oferta. Incluso aquellas que encubren sus mejores y más auténticas razones bajo el manto apenas velado

del tactismo consciente o inconscientemente leninista. Pero creí, y sigo creyendo, que la política exterior de España, país largamente aquejado de carencias externas e internas, negativamente / educado en la experiencia del autoritarismo y del aislamiento, / necesita de una decidida afirmación integradora. Y precisamente en aquellas formaciones que componen hoy la columna vertebral - del mundo occidental y europeo: la CEE y la OTAN.

Ese fue el discurso. Ese en gran parte, sigue siendo el discurso, porque, si bien se observa, los socialistas españoles de ahora mismo, con el Presidente del Gobierno a la cabeza, han cambiado su política con respecto a la OTAN. Pero en ninguna parte consta su cambio de opinión. Es decir: las evaluaciones del presente, diametralmente opuestas a las del pasado, han aparecido en las decisiones gubernamentales con un carácter súbito y casi mágico. Cuando lo que subsiste en la mente de los españoles / son las razones que con tanta fuerza y determinación, en el Parlamento y en la plaza pública, e incluso en programas electorales luego abundantemente votados, se ofrecieron en contra de la Alianza Atlántica. No se puede ni se debe descalificar uno de los términos de una opción posible con argumentos tan manipuladores como revulsivos --"Por la paz, contra la OTAN", se decía en aquella manifestación de la Universitaria madrileña-- para luego, y sin/ que medie excusa o explicación en contrario, tomar decisiones que equivalen a la aceptación implícita de lo que antes con tanta virulencia se había rechazado.

Este a modo de exordio me parece necesario cuando mi intención hoy es la de analizar, y eventualmente proponer, un determinado sistema de integración militar española en el sistema de la Alianza. / Los cambios de actitud de los socialistas han producido tanta perplejidad y tantas necesidades, exclusivas del mismo PSOE, que conviene recuperar el hilo del razonamiento lógico para distinguir / la conveniencia nacional de lo que sea exigencia de pacificación interna de una determinada formación política. Para ello propongo un "iter" lógico que comienza por afirmar el carácter político de la opción. Continúa subrayando los aspectos defensivos que en la misma subyacen, examinando las responsabilidades que en tal terreno corresponden a los firmantes del Tratado de Washington. Y acaba por sacar las consecuencias más directamente aplicables a la política defensiva española en sus diversas proyecciones.

El Tratado de Washington constitutivo de una Alianza, tiene una finalidad político-defensiva. O, si se quiere, pretende como razón última de su existencia el promover la defensa, militar si / fuera necesaria, de un determinado conjunto de valores. Estos se / encuentran en el Preamble del Tratado enunciados de forma breve y clara: "...la libertad de sus pueblos, su herencia común y su civilización, basadas en los principios de democracia, libertades individuales e imperio del derecho.. la paz y la seguridad..." / Con respecto a tales valores, los firmantes anuncian, en el mismo Preamble, su voluntad de "salvaguardia" y su resolución de unir esfuerzos para la "defensa colectiva". Los propósitos preambulares así expuestos se concretan en el articulado de la siguiente mane-

ra :

Artículo Tres: "A fin de asegurar de manera más eficaz la realización de los fines del presente Tratado las Partes, actuando individual y conjuntamente, de manera continua y efectiva, mediante el esfuerzo propio y la ayuda mútua, mantendrán y acrecentarán su capacidad individual y colectiva de resistencia a un ataque armado".

Artículo Cinco: "Las Partes convienen que un ataque armado - contra una o varias de ellas acaecido en Europa o en América - del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas las Partes, y en consecuencia acuerdan que, si un tal ata--que se produce, cada una de ellas en ejercicio del derecho de - légitima defensa individual y colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, la acción que juzguen necesaria, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y / mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte".

Artículo Nueve: "Las Partes establecen por la presente disposición un Consejo, en el cual cada una de ellas estará representada para conocer las cuestiones relativas a la aplicación del/ Tratado. El Consejo estará organizado de manera que pueda reu--nirse rápidamente y en cualquier momento. El Consejo constitui--rá los organismos subsidiarios que se estimen necesarios; y en especial establecerá un Comité de Defensa que recomendará las

medidas a adoptar para aplicación de los artículos 3 y 5".

La lectura conjunta de esos tres artículos arroja al menos / dos consideraciones inmediatas. La primera: los Estados miembros de la OTAN, por el hecho de serlo, contraen voluntariamente obligaciones unilaterales y multilaterales de tipo defensivo. La segunda: en ninguna parte se encuentra la distinción entre lo que fuera la "parte militar" y la "parte civil" de la Organización.

La primera de las evidencias debe ser retenida y contrastada / con las afirmaciones vertidas por el Presidente del Gobierno sobre la OTAN en el curso del debate de 1.984 ----- sobre el / "Estado de la Nación". Porque afirmar, como Gonzalez hizo, la conveniencia de no denunciar el Tratado de Washington y, a renglón / seguido, sostener la inconveniencia de participar en el sistema / militar integrado de la Alianza conduce inmediatamente a formular una pregunta para la que el Presidente de Gobierno, de momento al menos, no tiene respuesta: ¿cómo cumplirá España con los compromisos defensivos contraídos al firmar un Tratado dentro del cuál se quiere permanecer?. Hay que comenzar por comprender la evidencia: todos los países miembros de la Alianza, con la conspicua excepción francesa, han decidido cumplir esos compromisos en el contexto del sistema militar integrado, con las modalidades y modulaciones a las que luego haré referencia.

La segunda de las evidencias: en el seno de la OTAN no existe ninguna definición precisa de los límites entre lo civil y lo mini

litar. Menos, porque ello constituye simplemente una ridícula logomaquia, la separación entre el TAN -Tratado del Atlántico Norte- y la OTAN -Organización del Tratado del Atlántico Norte-. Estas obviedades pueden producir algunas sonrisas. Ponerlas de manifiesto y rebatirlas, sin embargo, es tarea necesaria: Gonzalez hacía uso de ellas en el Parlamento, cuando lideraba la oposición, y constituyen todavía el origen de sus propuestas políticas y defensivas. La lectura del artículo 9 que acabo de citar / muestra de manera inequívoca cómo el Tratado, desde el primer momento de su existencia, crea un embrión de organización, inseparable por tanto del sistema político-defensivo a que se da nacimiento, y en el que ya desde el mismo inicio aparece lo que ahora constituye el centro de la llamada integración militar: lo que el artículo 9 califica de Comité de Defensa y hoy es denominado/ Comité Militar. Precisamente aquel del que, no hace mucho tiempo, el ex-Ministro Morán exigía nuestra retirada. En contradicción insalvable con su propósito expreso de mantener a España dentro de la OTAN como "aliado fiel y cooperador".

Para recuperar el sentido exacto de la perspectiva conviene un mínimo recordatorio sobre el origen de muchos de los malentendidos y malformaciones en los que han caído y siguen cayendo los líderes y principales responsables del Gobierno socialista español. Me refiero al "caso francés", al que aquí concedo el valor de constituir excepción parcial -y desde luego, como se verá, muy matizada- a la regla genérica de contribuir al esfuerzo militar común /

en el seno de la Alianza. El hecho de que tal ejemplo sea indebidamente utilizado, bien para paliar y hacer digerir las imprudencias del pasado --como ocurre con el Presidente del / Gobierno-- bien para dejar sentadas unas mínimas bases desde las cuales erosionar en el futuro nuestra presencia en la OTAN --lo cual fué siempre la indomable voluntad mornita-- es relativamente lateral y, desde luego, no excluye la necesidad de esta breve didascalía.

Francia decide su retirada de los mandos militares de la OTAN en 1.966, respondiendo a una decisión política del general De Gaulle, que justifica su actitud en la recuperación de la soberanía e independencia del país en términos defensivos. La decisión supuso además tres consecuencias, mantenidas hasta el momento actual: todas las instalaciones de la OTAN, incluyendo la sede central de la Organización y el Cuartel General de la misma, debieron ser cerradas en Francia y trasladadas a otro país; lo mismo ocurrió con las instalaciones militares americanas -unas treinta todavía en aquel momento presentes en territorio francés; y Francia optó por dotarse nacionalmente de una fuerza nuclear. En el trasfondo de ello se pueden encontrar, como apuntan los historiadores, explicaciones varias. Unas de tipo psicológico, que se remontaban a los tiempos de la II Guerra Mundial y recordaban las tradicionalmente / tensas relaciones que De Gaulle había mantenido siempre con los americanos --o, en general, con los anglosajones-- . Otras apuntaban a circunstancias más recientes para la memoria de los /

franceses, como pudo haber sido la guerra de Argelia y la pérdida subsiguiente de la colonia sin que por parte de la OTAN, / y más específicamente de los americanos, se hubiera recibido / ayuda sustancial para impedirlo. Conviene a este respecto re--cordar que "los departamentos franceses de Argelia" figuraban / como parte del espacio geográfico descrito en la redacción ori--ginal del artículo sexto del Tratado de Washington y que el / conflicto colonial fué presentado por sucesivos gobiernos fran--ceses como símbolo del esfuerzo occidental para contrarrestar / el imperialismo soviético. Al tiempo que el gobierno francés - comunicaba a sus aliados la decisión de retirada, indicaba su disponibilidad para buscar arreglos de coordinación entre los mandos franceses y los mandos OTAN en territorio europeo.

En la práctica, y haciendo gracia de un buen número de deta--lles no por interesantes menos prolijos, la crisis que la deci--sión francesa supuso en la vida de la OTAN fué satisfactoriame--nte resuelta por una resuelta voluntad de flexibilidad de parte y de otra y cuyos principales aspectos pueden ser así resumi--dos:

1. El Consejo del Atlántico Norte, supremo órgano de la OTAN se desdobla en el Comité de Planes de Defensa. Este último considera temas de planificación defensiva y a sus sesiones no -- asiste el representante francés. Del Consejo son representan--tes los respectivos ministros de Asuntos Exteriores, mientras que del Comité lo son los respectivos ministros de Defensa.

2. Francia mantiene misiones de enlace en SHAPE (Cuartel / General del mando europeo) y en el Comité Militar. Por lo que respecta a este último, y para establecer elementos comprensibles de comparación, cabe puntualizar que ninguna diferencia de trato o presencia distingue esa misión de enlace de las representaciones de los países miembros del Comité. Por lo que respecta a SHAPE, España, aún siendo miembro del Comité Militar, no tiene ningún contacto permanente. Menos incluso que Francia.

3. Francia ha mantenido desde 1.966 y de forma interrumpida su participación en agencias especializadas de la OTAN, incluso algunas con tareas y misiones directamente militares. El único criterio seguido al respecto ha sido tanto el interés francés como la voluntad de cooperación del resto de los aliados. / Francia ha seleccionado los terrenos no en función de ninguna / predeterminación teológica sino sólo atendiendo a sus propias / necesidades defensivas y, en lo posible, recordando los principios gaullistas de evitar compromisos militares o perder parte, por mínima que fuera, del control nacional sobre temas defensivos.

Mi experiencia personal me indica que en la actualidad, e / incluso actuando en las líneas de los surcos marcados por la política gaullista, la coordinación militar entre Francia y los / mandos militares de la OTAN es satisfactoria y fluida y que para los representantes franceses en la Alianza, tanto civiles como / militares, la noción de dónde se participa y en donde no ha que-

dado notablemente difuminada a través de los múltiples cauces de contacto e información que existen y funcionan. Por ello, / la filosofía de lo "civil" como estrictamente separado de lo "militar", o del "Tratado" como algo distinto a la "Organización" es hoy un delicioso anacronismo, a lo que parece sólo / reservado para el Presidente del Gobierno español.

Cierto es: subsiste la falta de coordinación orgánica entre las FFAA francesas y los mandos integrados de la Alianza. La certeza más generalizada sin embargo es que tal falta está ampliamente compensada por los contactos regulares entre Estados Mayores y altos mandos. Y de / otro lado, como involuntariamente demostró el Presidente Gonzalez al responder a una pregunta parlamentaria que al respecto se le formuló, la presencia francesa en una agencia determinada de la OTAN no convierte a esa agencia o sector en civil / -a no ser que, para demostrar el postulado previo, se quiera / argumentar en favor del absurdo-.

La pregunta versaba sobre algo conocido por, en sus iniciales inglesas NAMSQ (NATO Maintenance and Supply Organisation). Que, como su propio nombre indica, tiene virtualidades y funciones directamente aplicadas a la defensa militar. Francia pertenece a tal organismo. Como, asimismo, pertenece o permanece en organizaciones dependientes de la Alianza y en sectores tan directamente relacionados con la defensa como pueden ser programas diversos de armamentos, telecomunicaciones y radares. Algunos de los cuales dependen directamente del Comité Militar. ¿Hace Francia con su presencia civil lo militar o viceversa? Y

en una lectura para españoles ¿nos puede servir todo ello de / ejemplo?.

El caso francés, en circunstancias históricas determinadas, demostró ante todo una admirable capacidad de acomodo y negociación. Respondía también a voluntades y potencialidades nacionales muy precisas, centradas en torno a una estrategia nacional de disuasión nuclear. No sería comprensible la decisión gaullista ni sus evoluciones posteriores con respecto a la OTAN sin esa referencia a un Ejército dotado operativamente de armas nucleares. ¿Está España en situación de seguir tal ejemplo?.

La misma Francia, por otro lado, está hoy reconsiderando las radicalidades de otros tiempos. No es previsible su vuelta al esquema de la integración militar atlántica, pero sí tangible / su interés por revitalizar otros esquemas en potencia no menos integrados, como por ejemplo el de la UEO, o el de reconsiderar las líneas fundamentales de la estrategia nuclear y convencional del gaullismo en proyecciones que, de manera casi / irremediable, preconizan el retorno hacia formas más coordinadas de planeamiento y acción, Y, al final, ocurre que en el di fuso consenso de los aliados Francia realiza de manera satisfac toria lo que Gonzalez calificaría de "cuota-parte" de contribución a la defensa occidental. ¿Podemos decir que nosotros nos encontramos en la misma situación?.

Evidentemente no. Y aquí deben ser tajantemente rechazadas /

las actitudes compungidas del Presidente del Gobierno -que seguramente intenta compensar la no denuncia del Tratado con la negativa a participar en la integración militar- o las púramente tácticas de otros quienes seguramente opinan preferible quedarnos a medio camino para mejor y más fácilmente planificar la salida. Ambas, aún por razones diferentes, evaden la sustancia / del tema e imposibilitan la toma adecuada de decisiones. Decisiones trascendentales para nuestra política de defensa y nuestra política exterior en general. El desconocimiento o la mala fe no parecen razón suficiente para evitar su consideración.

Porque la pregunta a la que tenemos que ofrecer respuesta nacional es: habiendo firmado el Tratado de Washington y contraído los derechos y obligaciones que el mismo comporta, ¿cómo / plasmar mejor nuestra contribución defensiva, de manera que satisfaga nuestros intereses y los de nuestros aliados?.

Bien sabido es que esa misma pregunta se la han planteado / todos los países miembros de la Alianza y respondido de manera tan diferentes que, en la práctica, son quince respuestas diversas las obtenidas. Es decir, quince "trajes" nacionales, confeccionados a la medida de cada uno. Y sin embargo, cada uno considerado satisfactorio por el resto para la realización de los objetivos comunes. Recordemos el abanico: desde Islandia, que carece de Ejército -y sin embargo se considera a sí mismo como país militarmente integrado- hasta la República Federal de Alemania, cuyas FFAA están íntegramente incluidas en dispositivos de mando y control de la OTAN.

Todos ellos han seguido un proceso decisorio en el que nunca una voluntad nacional ha sido forzada y en el que, en la composición de factores domésticos y multilaterales, han examinado los diversos integrantes de un sequitur lógico: primero, la consideración de las amenazas sobre el respectivo espacio nacional de soberanía y sobre el conjunto de los miembros de la Alianza; segundo, papeles y misiones que el país en cuestión, y prioritariamente sus Fuerzas Armadas, podrían desarrollar para asegurar mejor los propósitos individuales y colectivos del Tratado; y tercero, la integración eventual de esas Fuerzas Armadas en un esquema conjunto de mandos, de manera en que se pudiera asegurar, en caso de conflicto, la eficacia unitaria de las naciones aliadas.

En ese itinerario, que conceptualmente constituye lo que se conoce por integración militar, algunas mínimas reglas son siempre tenidas en cuenta. Por ejemplo: que tratándose de una Alianza los esfuerzos comunes deben estar dirigidos a potenciar en la unidad las carencias y fragilidades individuales; o que los esfuerzos individuales deben estar ante todo dirigidos a salvaguardar los respectivos espacios de soberanía; o que, en tiempo de paz, los responsables de mandos incluidos en la estructura OTAN deben ser al mismo tiempo mandos nacionales sobre tropas nacionales --lo que en la jerga de la Alianza se conoce por "doble sombrero"--.

Si todo ello se proyecta sobre una eventual integración militar española se obtiene, antes que ninguna otra cosa, una poten

ciación defensiva de nuestras áreas territoriales y soberanas a través de mejores dotaciones tácticas, materiales y logísticas de nuestras propias fuerzas, y a través, de la cobertura/ por parte de nuestros aliados en algunas de las carencias de/ nuestro despliegue. Los datos técnicos y precisos deberían ser "conversados" más que negociados con el resto de los aliados / pero ya en este estadio surgen las primeras preguntas,: ¿porqué la mostrenca negativa a proceder siquiera a un examen preliminar de tales posibilidades?. ¿Porqué esa primera y urgente decisión del gobierno socialista de proceder a la "congelación" / de las conversaciones que en su momento mantuvimos a tales efectos? ¿Qué tipo de razón lógica o mágica puede ser alegada para sustanciar tal esquivez?.

Las necesidades defensivas españolas son sumamente complejas dada la masa geográfica, tanto terrestre como marítima y aérea, que se necesita cubrir. Esas necesidades tienen la vertiente / que España deriva de su posición en el mapa: el Suroeste de Europa, incluyendo diversas fachadas. Unas puramente mediterráneas comprendidas en el Levante y el archipiélago balear; otras atlánticas, bien cubriendo el Sur desde Gibraltar hasta las Canarias, bien el Noroeste peninsular, desde Galicia hasta el Golfo de Vizcaya. Esas necesidades defensivas, por otra parte, no pueden concebirse de otra manera que no sea la de prestar cobertura y salvaguardia contra las eventuales amenazas provenientes del / Sur y, simultáneamente, en la prestación de servicios logísticos y de refuerzo en el segundo escalón. España no es país de primera línea --entendiendo como tal la trazada por la divisoria /

centroeuropea-- y su valor estratégico debe ser potenciado en terrenos y circunstancias donde coincidirían los intereses genéricos de la Alianza con los propios nacionales españoles: / mantener la integridad de las áreas españolas de soberanía, incluyendo el espacio aéreo y el mar territorial; asegurar la libertad de navegación nacional y aliada en los accesos occidentales y orientales al estrecho de Gibraltar y a la España pe--ninsular; reforzar militarmente la región del Sur, contrarest--tando, en tiempo de conflicto, las posibles acciones enemigas/ tanto en la zona definida por el eje Canarias-Gibraltar-Baleares como en el Norte y en el Noroeste peninsular... Son todas ellas misiones y papeles en los que pueden encontrarse amplios sectores de coincidencia y satisfacción mútua entre los que / nuestras FFAA deben realizar en provecho nacional y la OTAN / quisiera realizáramos en provecho común.

Ello, en el sistema de la Alianza, requiere la asignación de un cierto número de tropas y efectivos a los mandos integrados. Existe en torno a estas dos nociones --"asignación de fuerzas" y "mandos integrados"-- todo tipo de malentendidos y mala información. Para evitarlas, lo importante es comprender que el éxito de la OTAN, o de cualquier otra alianza, en paz o en guerra, o mejor, en paz para evitar la guerra, es su capacidad de ofrecer una defensa creíble por su potencial eficacia. Que no puede conseguirse sin números suficientes ni sin unidad de mando. El sistema de la OTAN, con sus diversos grados de asignación de / fuerzas nacionales y diversos estadios de disponibilidad, con fuerzas que en la mayor parte de los casos no se desplazan del

territorio y del país al que pertenecen, con mandos que simultan sus responsabilidades nacionales e integradas, es un / excelente ejemplo de coordinación libre y eficaz entre demo--cracias occidentales que desean una defensa eficaz y libre. Precisamente porque los procedimientos que sigue la planificación OTAN con la finalidad de obtener y revisar los despliegues defensivos son siempre escrupulosamente respetuosos con las soberanías nacionales, dos simplificaciones, de entre otras muchas malévolamente utilizadas, no tienen sentido y son, pura y simplemente, falsas. La primera se pudo encontrar en boca del/ propio Presidente del Gobierno, allá en 1.982, cuando su investidura, y se concretaba en aquella sonora exclamación nacionalista que impediría a Felipe González soportar que un almirante inglés desde Gibraltar tuviera mando sobre tropas españolas. El exabrupto tiene de malo la visceralidad del fácil nacionalismo y, sobre todo, la improbabilidad de lo afirmado. Las conversaciones preliminares sobre nuestra integración militar habían apuntado soluciones que iban justamente en la dirección opuesta. La "congelación" de las mismas ha impedido hasta ahora mostrar cómo dentro de la OTAN se pueden encontrar fórmulas que a lo mejor González ni siquiera sospecha y Morán seguramente conoce y directamente rechaza.

La segunda de las malevolencias es aquella de que "si entramos en la OTAN nuestros hijos harán la mili en Turquía". Me / consta fehacientemente haber sido utilizada por los candidatos socialistas en la campaña electoral de 1.982. Y responde a la/ misma interesada deformación que la anterior, por que no existe

nada en la Alianza, fuera de los compromisos libre y democráticamente adquiridos y más allá de la necesaria honestidad con que los mismos deben ser llevados a cabo, que fuerce a ningún país miembro a realizar algo no deseado ni querido según el / sistema interno de adopción de decisiones.

De manera que en el proceso de integración militar deberíamos estudiar y definir los papeles y misiones que deberían realizar nuestras FFAA en una perspectiva en que defensa de la soberanía nacional concidirá básicamente con "roles" españoles en la OTAN. Otros "roles" no deben ser desestimados, aunque sean de importancia secundaria, porque los beneficios que podemos obtener de nuestra participación integrada no deben ser estrechamente calculados, y si algunos temen la posibilidad de un británico mandando tropas españolas otros pueden temer la / eventualidad de un español dirigiendo tropas italianas. ¿O quizá eso no le parecería tan sacrílego al Presidente del Gobierno?.

En función de esos "roles" debemos decidir el número de fuerzas necesarios para cubrirlos adecuadamente. Insisto: las fuerzas así asignadas en su mayor parte quedarían estacionadas en / los lugares del territorio nacional donde lo están actualmente. No es de excluir la presencia de un pequeño contingente --del / orden del batallón-- en el AMF (Ace Mobile Force o Fuerza Movil del Mando Aliado Europeo). Se trataría, en cualquier caso, de tropas profesionales, posiblemente paracaidistas, en misión que redundaría tanto en la expresión española de solidaridad alia--

da como, sobre todo, en entrenamiento y formación de nuestros propios efectivos.

Descritos los "roles", asignadas las fuerzas, entraríamos en la definición de los mandos aliados que a España corresponderían y bajo los que estarían las fuerzas españolas. Ha sido / desgraciado que en la opinión pública el proceso haya sido / justamente el inverso, de manera que el tema de los mandos - aparece en primer lugar. Además, íntimamente ligado a sentimientos nacionalistas o de prestigio. Y conviene recuperar la lógica del discurso: la detentación del mando debe ser, antes / que nada, ejercicio de responsabilidad; la responsabilidad debe ser comensurada a las misiones que el mando debe desempeñar y al número de efectivos con que para ello se cuenten. De manera inversa, pero igualmente lógica, no podemos reclamar / un mando suntuoso si al mismo tiempo no somos capaces de hacer frente a misiones de amplio aliento o si, reclamando éstas, no ponemos al servicio de su realización efectivos suficientes.

Claro que en la definición actual de los mandos militares aliados se encuentra con cierta frecuencia la mezcla, en gran parte inevitable, de factores políticos con otros puramente técnicos o militares. Ninguno conozco, sin embargo, en que aquellos, los políticos o similares, hayan primado de tal manera que puedan los mandos ser tachados de caricatura o conducir a la total ineficacia en el cometido para el que han sido creados.

En esa perspectiva matizada creo que nuestro itinerario debe-

ría y podría ser el siguiente:

1.- España se integra en la estructura militar bajo el Mando Aliado Europeo, (conocido por ACE, "Allied Command Europe", / en las siglas inglesas). ACE es un mando de los denominados / "supremos". Del mismo rango existen otros dos: ACLANT para el atlántico y ACCHAN para el Canal de la Mancha.

2.- España ve reconocida por la OTAN la importancia estratégica nacional y multilateral del eje Baleares-Gibraltar-Canarias. Tal reconocimiento para la seguridad española y para la seguridad de la Alianza del espacio en cuestión se ve acompañada de un esfuerzo significativo para la defensa del área, / tanto por parte española como por parte de otros aliados. Las estructuras del mando y control sobre espacios españoles de / soberanía y sobre el área descrita se encontrarían en manos / españolas.

3.- Ello exigiría una reordenación de los límites respectivos entre ACE y ACLANT, de manera que el espacio atlántico - que transcurre entre el Trópico de Cancer y Gibraltar, incluyendo las Canarias y excluyendo Madeira y el resto de los espacios de soberanía portuguesa, correspondieran al mando europeo y al submando español que se creara. De manera similar se debería proceder a una reordenación de los submandos europeos de la región del mediterráneo de manera que el denominado como MEDOC entre tales mandos entrara también en el espacio geográfico del submando español. MEDOC (por Mediterráneo occiden-

tal) cubría parte de las aguas y costas catalanas.

4.- El mando aliado de Gibraltar --GIBMED-- quedaría en cualquier caso subordinado al mando español que se creara y estaría el mismo bien bajo un mando conjunto hispano-británico, bien en su forma actual con un mando británico. Con esta fórmula, que hace tres años no era por completo descartable en el contexto de una decisión global, se hubiera producido justamente lo contrario de lo que Gonzalez denunciaba.

5.- Los papeles y las misiones de las FFAA españolas estarían centradas en el Suroeste de Europa, sin excluir papeles de refuerzo en algún otro sector del Mando Europeo. La asignación de tropas y fuerzas, que exigiría una explicación detallada y adicional para la que hoy y aquí no encuentro tiempo ni cabida, supondría niveles significativos, aunque no cabría excluir en un primer momento aportaciones simbólicas en número / pero apreciables en cuanto muestra de intención.

6.- El mando que encarnaría la integración militar española en la Alianza, con los papeles y las misiones descritos y cubriendo el área de territorialidad española en la península, / en los archipiélagos y espacios aéreos y marítimos correspondientes, podría constituirse en un mando aliado de segundo nivel, situado bajo la directa dependencia del SACEUR ("Supreme Allied Commander Europe"). SACEUR en la actualidad se articula en tres mandos principales que cubren el Norte, el Centro y el Sur del continente. Respectivamente CINCNORTH, CINCENT y --

CINCSOUTH. El mando español, cubriendo el cuarto punto cardinal, podría denominarse CINCPAC o CINCSOUTHWEST, englobando así la zona primordial de atención y defensa aliada en manos de España y sus FFAA. Para claridad adicional señalo que las siglas CINC corresponden a Commander in Chief, rango que con vencionalmente ostentan los oficiales que se encuentran al / frente de tales mandos de segundo nivel con respecto a los su premos. Seame permitido recordar que Portugal, dependiente a efectos aliados del mando atlántico o SACLANT --cuyo cuartel general se encuentra en Norfolk, Virginia, EE.UU.-- detenta / un mando de rango similar, conocido con el nombre de CINCIBER LANT, siglas de "Commander in Chief Iberian Atlantic Area".

Son estas reflexiones sin otro pretendido valor que el de la coherencia. Coherencia entre política exterior y defensa. Coherencia -al menos una de las posibles- entre OTAN e inter ses nacionales. Buscada coherencia --y me gustaría que también fuera encontrada coherencia-- entre ciertas carencias históricas y un cierto modo de superarlas.

Muchas de las cosas, la inmensa mayoría, que se pueden encon trar en mis palabras serían perfectamente inútiles si no tuvie ramos detrás de nosotros cuarenta años de régimen autoritario, y en torno a nosotros un socialismo tan entusiasta como insolvente. El socialismo que no sabe cómo quedarse en la OTAN después de haber proclamado a los cuatro vientos su animadversión por los valores y las actitudes encarnadas por la Alianza. Pero, en fin, nunca es tarde si la dicha es buena y la OTAN lle-

ga, que diría el nuevo refranero. Ya no quieren denunciar el Tratado. Mañana decidirán cancelar el referendum. Y pasado mañana aceptarán las razones para la integración militar. Des--pués perderán las elecciones. Y todos descansaremos. Porque / entonces ni el socialismo ni la OTAN serán asignaturas pendientes.

Nada más, muchas gracias.

Instituto de Cuestiones Internacionales

Seminario sobre

LA POSICION DE ESPAÑA DENTRO DE

LA ALIANZA ATLANTICA

Madrid, 7 y 8 de noviembre

DEFENSA ALIADA Y DEFENSA DE ESPAÑA:

PERCEPCION DE LAS AMENAZAS Y CONTEXTO POLITICO

Por Antonio Sánchez-Gijón

Intrigados como estamos por la posible pregunta que se proponga al pueblo español en el referendum sobre la permanencia de España dentro de la alianza atlántica, puede que no hayamos prestado todavía la suficiente atención al conjunto de interrogantes que se abrirán ante nuestros políticos, las fuerzas que les sostienen, nuestros mandos militares y, en general, ante la opinión pública, una vez que la permanencia de España esté fuera de discusión, sea por un resultado favorable a ello en el referendum, sea por ejercicio de las prerrogativas constitucionales reservadas al gobierno, que hoy se inclina decididamente a favor de la continuidad de nuestra adhesión, en un clima de consenso ampliamente mayoritario de las fuerzas políticas.

Todos esos interrogantes se refieren a una misma cuestión: cómo habrá España de cumplir sus compromisos con la defensa colectiva en virtud del art. 5 del tratado de Washington, independientemente de que adopte dentro de la alianza esta postura o la otra. Porque como es sabido, España estará obligada a considerar un ataque contra una o más de las partes, en Europa o América del Norte, como un ataque dirigido contra ella; y si tal ataque se produce, ayudará a la parte o partes atacadas, debiendo entonces adoptar una serie de medidas, entre las que se incluye el empleo de la fuerza armada, tanto por su propia cuenta ("individualmente"), como "de acuerdo con las otras partes", contando como contrapartida a este compromiso con que cualquier ataque contra ella en la zona delimitada por el tratado será igualmente considerado como propio por las otras partes, las cuales se verán obligadas a prestarle la ayuda necesaria.

Una primera familia de interrogantes se origina a raíz de estas prescripciones del art. 5 del tratado de Washington: cómo definir y, sobre todo, identificar un ataque contra uno de los aliados, qué medidas puede adoptar España para restablecer la seguridad en el área de la alianza, cuáles de estas medidas se-

rán tomadas individualmente y cuáles otras de acuerdo con los aliados. Despejados a su vez estos interrogantes surgirán otros nuevos, agrupados también por familias, y que hacen relación a un conjunto muy amplio de cuestiones atinentes a la política de seguridad de España, a la política de defensa del gobierno, a la postura militar adoptada, a la doctrina de empleo de la fuerza armada en un contexto puramente nacional y en otro de tipo colectivo, a la conducción de las operaciones, al mando e instrucción de las unidades, a la formación del personal militar y, en última instancia, a la configuración y composición de la fuerza, con todo lo que ello implica en términos de empleo de recursos humanos y financieros, distribución de éstos entre los diferentes ejércitos y despliegue actual y potencial en el territorio nacional y, eventualmente, en el área de la alianza.

Todos estos interrogantes no van a presentarse en un plano puramente especulativo; al cabo de 36 años de existencia y experiencia, en la alianza queda muy poco territorio abandonado a la especulación. Y aunque aun queda algo de territorio abierto a la contienda de teorías conflictivas, mucho es sin embargo el cuerpo de teoría y doctrina consagrado que España habrá de tomar en consideración si quiere cumplir con sus obligaciones bajo el tratado de Washington y beneficiarse de la garantía mutua de seguridad. Porque la alianza atlántica ya tiene establecido un cuerpo muy complejo de estrategia, principios y doctrinas, formalizado antes del ingreso de España en la OTAN, y que constituyen para ella una especie de "acquis" aliado que asumió al adherirse, y al que solo podría ayudar a transformar o revisar desde dentro, sin descuidar su comportamiento de aliado leal mientras lo hace.

Se puede hacer una breve exposición de ese cuerpo de estrategia, principios y doctrinas, de la siguiente forma:

Estrategia: es la de la disuasión mediante el empleo de

medios defensivos convencionales y nucleares contra el potencial adversario.

Principios: 1) el de la defensa colectiva, con una puesta en común de recursos militares y humanos, y 2) el de la renuncia expresa a las ganancias territoriales a costa del adversario.

Doctrinas: 1) la de respuesta flexible, por la que se emplearán los recursos militares en la cantidad y calidad requeridos para hacer posible "una gama flexible de respuestas a base de combinar dos principales capacidades: responder a cualquier agresión con una defensa inmediata al nivel estimado suficiente para detener el ataque y estar preparado para 'escalar' a otro nivel ya previsto, manteniendo un firme control político de la situación, si la defensa al primer nivel planteado no resulta efectiva" (1); y 2), la de defensa adelantada, por la que la alianza resuelve la defensa del territorio desde su límite mismo, con la voluntad de no cederlo.

La validez simultánea de estas dos doctrinas plantea unas rigurosas condiciones de tiempo y espacio, por las que es perfectamente previsible el pronto recurso a toda la gama de elementos de disuasión, desde los convencionales a los nucleares, sobre una franja muy estrecha de territorio.

La dialéctica de la guerra nuclear, desarrollada afortunadamente hasta ahora sólo en el plano teórico, ha dejado sentir su influencia en el entendimiento y puesta en vigor de las dos doctrinas arriba mencionadas. Veamos esto:

La doctrina de la represalia masiva, por la que cualquier ataque contra la alianza sería seguido por un ataque masivo nuclear contra la URSS, tuvo validez hasta el momento en que ésta adquirió, por su parte, armas nucleares de destrucción masiva. Esa doctrina estuvo vigente durante casi un decenio.

Paulatinamente, la represalia masiva fue evolucionando hacia una formulación doctrinal por la cual se graduaba y cualificaba el nivel nuclear de la respuesta, con el empleo de armas

nucleares tácticas, de teatro y "estratégicas". Las armas nucleares tácticas serían usadas, si la defensa convencional no era suficiente, para la defensa del territorio de la alianza, desde un momento muy adelantado del conflicto. La escalada nuclear hasta la confrontación directa de las dos superpotencias estaría modulada por la disponibilidad y empleo de las armas de teatro y estratégicas.

En los años sesenta el perfeccionamiento y aumento de la defensa convencional, sobre todo con el rápido crecimiento de la Bundeswehr, permitió un cambio de énfasis hacia una defensa de deliberado retraso del recurso al arma nuclear. Símbolo de esta etapa de la evolución de la doctrina es la transferencia al comandante supremo aliado de Europa de un número creciente de fuerzas, para su empleo directo bajo su mando y discreción.

Este periodo duró hasta finales de los años 70, cuando se produjeron tres hechos de considerable influencia: la URSS dio un salto cualitativo de enorme consecuencia con la modernización de sus sistemas nucleares de alcance intermedio (el despliegue de los SS-20), dotados de una capacidad de "primer golpe", esto es, de destrucción de los sistemas nucleares de teatro aliados; al mismo tiempo la URSS dio saltos espectaculares en la tecnología militar, anulando la ventaja tradicionalmente gozada por la alianza en este terreno; por último, configuró sus fuerzas, considerablemente más numerosas, de tal modo que adquirieron la capacidad de lanzar un ataque con escaso o nulo periodo de movilización, esto es, dejando un margen muy corto para percibir la alarma. El ataque por sorpresa, súbito y rápido, era así posible, lo que unido a la capacidad de "primer golpe" de los nuevos sistemas de teatro provocaría una derrota indefectible de la alianza, en territorio europeo.

La configuración de la amenaza, pues, es hoy día más sofisticada, más poderosa y más peligrosa. Algunos de los problemas presentados por ese desafío han sido confrontados y resueltos;

algunos de los que no han sido resueltos lo están siendo o pueden ser resueltos en el futuro; otros no harán sino agravarse. Permitásenos un rápido repaso:

Problemas confrontados y resueltos: entre otros,

- el declive del gasto militar, al que se le dio un vuelco con la decisión de diciembre de 1979 de asegurar un crecimiento del 3 % real de la inversión militar. Sin embargo, existen ya indicios de que el compromiso no va a seguir siendo mantenido por varios países.

- la inferioridad del número de fuerzas desplegadas se ha visto compensada por un rápido proceso de modernización de los sistemas de armas convencionales, bajo la égida del plan de defensa a largo plazo.

- la debilidad estructural de la alianza, debido al reducido número de fuerzas desplegadas, ha sido corregida por la actualización de los planes de movilización en Europa y Norteamérica, y por los planes de transporte rápido de refuerzos procedentes de Norteamérica.

- a su vez, el problema de insuficiencia de armamento y municiones en plaza para ser usados por las fuerzas movilizadas ha sido atacado mediante la creación de depósitos de pre-posicionamiento.

- el atraso de la infraestructura de la OTAN, sobre todo en comunicaciones, aeropuertos, oleoductos, depósitos, etc., está siendo atacado por un programa de 7.800 millones de \$, lanzado en diciembre de 1984.

- el peligro de la debilitación de las fuerzas en presencia por la retirada de fuerzas norteamericanas empleadas en contingencias fuera del área de la OTAN, ha sido subsanado en parte por la adopción, en 1985, de criterios políticos para el reemplazo de dichas fuerzas por otras europeas.

Problemas en vias, o con perspectivas, de solución: entre otros,

- la disparidad de las políticas militares nacionales de los diferentes miembros de la alianza es un factor debilitante de la preparación para la defensa colectiva; el hecho ineluctable de que esas diversas fuerzas están bajo el control político de sus gobiernos y parlamentos, como fuerzas armadas nacionales, resta virtualidad a una defensa colectiva "en presencia"; el problema se ve agravado por el hecho de que la doctrina establecida hace que aun en el caso de que las fuerzas nacionales fueran puestas, en un conflicto, bajo el mando del ACE, la logística seguiría siendo responsabilidad "nacional"; y aun se complica más por el hecho de que las diversas fuerzas "en presencia" no han desarrollado ni la práctica ni las doctrinas de empleo para la cooperación y coordinación en la batalla, produciéndose infinidad de brechas potenciales entre las diversas unidades de diferentes países.

Todas estas cuestiones se presentan en el plano de las doctrinas operativas; ha habido una serie de iniciativas y de modelos teóricos que han intentado resolver o atacar estos problemas: "batalla aire-tierra", "ataque a la oleada de refuerzo", tecnologías específicas, etc. No se cree, sin embargo, disponer de un cuerpo sistemático y ordenado de doctrinas para la conducción de las operaciones. Para tratar de este problema desde el ángulo teórico se ha adoptado la iniciativa del ministro de Defensa Woerner, de formar grupos de trabajo para formular un "Marco Conceptual Militar", en que se sistematicen las relaciones ideales entre las diversas acciones de guerra, desde las puramente defensivas hasta la proyección de la fuerza, y con una perspectiva de 15 a 20 años.

- la supremacía del pacto de Varsovia en el empleo de las

armas químicas, tanto por haberlas integrado en sus planes de batalla como por el volumen de su arsenal. La alianza no posee armas químicas ni siquiera para intentar disuadir su uso por el otro lado, por no hablar de planes de uso, cuestión política extremadamente delicada. El hecho de que esta cuestión haya podido ser discutida en el consejo atlántico, bajo la guía del nuevo secretario general, lord Carrington, permite abrigar la esperanza de que las armas químicas sean objeto de negociación con la Unión Soviética o bien de que éstas sean integradas en los planes defensivos aliados.

Problemas que probablemente se agravarán: entre otros,

- incapacidad de determinados países, sobre todo de la RFA, de asegurar las levadas necesarias para el mantenimiento del actual nivel de fuerzas, debido a un declive demográfico notable. Así, el reemplazo de 300.000 reclutas anuales de hoy día, en la Bundeswehr, caerá hasta solo 160.000 a mitad de los años 90 (2), obligando a hacer más prominente el papel de la defensa territorial por las unidades de reserva, en detrimento de la defensa adelantada.

- insuficiencia de personal cualificado para las industrias militares de tecnología avanzada.

- declive aun más pronunciado del grado de preparación militar de las fuerzas de Turquía, Portugal y Grecia, atrasadas ya respecto de los sistemas de armas tradicionales.

De todo el conjunto de problemas y expedientes hasta ahora presentados, dejésemos destacar tres aspectos sobresalientes, que subrayan y ponen de relieve las encrucijadas de la alianza:

- 1) la necesidad de integración militar ha trascendido ya el ámbito de los compromisos políticos destinados a crear la

estructura de mandos integrada, y exige la elaboración de doctrinas operativas comunes, que trasciendan los límites puramente nacionales.

2) la movilización de recursos humanos y materiales, y el refuerzo del teatro europeo mediante unidades procedentes de Norteamérica se ha vuelto un problema crítico.

3) la diversificación de la panoplia nuclear, para permitir una graduación controlada de la escalada, así como los problemas de comunicaciones, mando, control e inteligencia que esa escalada presenta, hace más imperiosa la asunción de responsabilidades para el correcto funcionamiento del componente nuclear de la disuasión.

Esas encrucijadas de la alianza se pueden resumir en una sentencia: cómo asegurar la disuasión, a nivel convencional si ello es posible, y de forma graduada en el plano nuclear, a la vista de la capacidad del pacto de Varsovia de lanzar un ataque con corto o nulo periodo de alarma.

La postura de España ante la alianza atlántica, en estos momentos, se caracteriza por tres actitudes en desarmonía con aquellas tres encrucijadas. En efecto,

- sin ni siquiera hallarse en condiciones políticas y militares para participar en la elaboración del MCM, España, por decisión de su gobierno, no va a participar en las estructuras integradas militares.

- va a reducir igualmente la presencia de las fuerzas norteamericanas, a las que corresponde como tarea principal la protección de las comunicaciones en el Mediterráneo y la defensa del área sur-occidental de Europa, que constituye una vía de acceso de los refuerzos, suficientemente resguardada.

- ha adoptado una política de desnuclearización del territorio, no solo para el despliegue de sistemas sino también para su almacenamiento y tránsito.

Por todo ello, más intrigante aun que la famosa pregunta del referendum es la que se refiere a cómo piensa España cumplir sus compromisos con la alianza atlántica, cuando todo parece indicar que sus acciones políticas y de seguridad no se dirigen precisamente a despejar las encrucijadas en que ésta se encuentra. Mientras esa pregunta no sea contestada podremos dar por descontado que la calidad de las doctrinas militares que se adopten adolecerá de serios defectos. Esto no puede sino producir efectos negativos sobre la conducción de la política internacional de España, al no asegurar la acción de consuno entre diplomacia y fuerza armada. Es más, a medida que empleemos más recursos económicos para financiar una política militar desentendida de las implicaciones reales de la pertenencia a la alianza, crecerá la falta de justificación de esos gastos, debilitando así su legitimidad y minando la confianza pública en la política de defensa.

Implicaciones de la política de seguridad denegatoria

Es preciso ahora entender a la luz de los problemas en que se debate la alianza y de las soluciones que se buscan, las implicaciones que tiene para aquélla y para España misma la triple actitud denegatoria respecto de la seguridad colectiva, adoptada por el gobierno de España. Después de eso será preciso entrar en las implicaciones que para la actual política de defensa y militar, la doctrina de empleo de la fuerza armada, la conducción de las operaciones y el nivel de preparación profesional de soldados y oficiales, tendrá tal actitud denegatoria.

- Denegación de la integración militar

Al rechazar la integración militar de España se está haciendo aún más improba la tarea del ACE de coordinar los esfuerzos

defensivos de 16 naciones, hasta el punto de forzar a éste a desdeñar el tomarlas en debida consideración, por estimar que el costo intelectual y político de hacerlo no es suficientemente efectivo. ¿Cómo se puede avanzar en la coordinación de las fuerzas de tierra, mar y aire de los países de una alianza, en tiempo de crisis, si antes, en tiempos de paz, no ha sido puesta a prueba por medio de ejercicios y entrenamientos, y si el ACE no puede hacer una apreciación correcta de la naturaleza, intensidad, eficacia y operatividad de la contribución de un país dado? La coordinación de fuerzas y operaciones mediante códigos de conducción probados repetidamente, tiene una importancia crucial para el control de una crisis en el caso de las fuerzas nacionales de un solo país; tanto más en el caso de una alianza de 16 miembros. El riesgo de ignorar lo que España puede dar de sí en el caso de una alianza constituiría para ella, no ya un agravio comparativo autoinfligido, sino una lesión a lo más esencial de su prestigio. No se puede ponderar de modo suficiente la importancia de tener una idea clara de cuáles serían las fuerzas "señaladas" y "destinadas" para su empleo en la defensa colectiva, en el caso de un conflicto. La mera consideración de este problema arrastra consigo la de otro, del cual se quiere escapar: bajo qué mandos y estructuras se produciría la contribución de las fuerzas españolas.

Todos los países de Europa occidental han formulado de un modo u otro una doctrina de participación en la defensa colectiva. Bajo la responsabilidad directa del SACEUR se encuentran fuerzas de todos los países de la alianza excepto de Islandia, Francia y España. Por otro lado, Estados Unidos, Canadá, Bélgica, Holanda, la RFA y Gran Bretaña tienen fuerzas emplazadas en el frente central, bajo el mando aliado de Europa; existe una fuerza naval permanente, con participación de Gran Bretaña, Bélgica, Holanda, Noruega, Gran Bretaña, Portugal, Italia y la RFA. Están en marcha planes para la creación de una Fuerza de

Cobertura del Mando de la OTAN que asumiría el control directo de un cuarto a un tercio de las brigadas nacionales de maniobra, en tiempo de paz.

En materia de defensa aérea, se está ultimando la defensa aérea integrada, bajo un mando unificado en tiempo de paz, con el control del espacio aéreo mediante aviones AWACS como una de sus tareas primordiales.

Dos países vecinos de España, Portugal y Francia, han dado algún tipo de respuesta a esa demanda de mayor coordinación de las fuerzas aliadas: Francia mediante la asignación de su fuerza de despliegue rápido a la defensa de la RFA, y Portugal mediante la asignación de una brigada aerotransportada para la defensa del norte de Italia.

- Denegación del grado actual de presencia norteamericana

Como es sabido, es política del gobierno llevar a cabo mediante negociaciones durante el periodo de vigencia del actual acuerdo de cooperación entre España y Estados Unidos, una reducción de "la presencia de fuerzas en nuestro territorio y de instalaciones de apoyo, de acuerdo con nuestros intereses nacionales" (3).

Dado que en España no existen apenas efectivos del ejército norteamericano, ni éste tiene facilidades propias, es de suponer que las reducciones prometidas afectarán a las facilidades aéreas y navales concedidas a Estados Unidos.

En la defensa aérea de la alianza se registran dos debilidades notables: las bases aéreas y aerodromos militares se hallan muy expuestos en casi todo el ámbito de la alianza, pero de modo muy agudo en el frente central; por otro lado, la capacidad de suministro en el aire a las fuerzas de defensa aérea es muy débil.

Como es sabido, en España tiene su base un ala de las fuer-

zas aéreas de los Estados Unidos, en una zona mucho menos expuesta que cualquier otra del área de la alianza, concretamente en Torrejón. Despedir esos aviones de España supondría suprimir un factor de protección aérea que beneficia al espacio de la península Ibérica, el Mediterráneo occidental, las avenidas occidentales de Gibraltar y Alemania occidental.

En cuanto a la capacidad de suministro en el área, la supresión o reducción de funciones de la base de Zaragoza tendría un efecto negativo sobre ella.

Rota es base fundamental en el apoyo a la sexta flota norteamericana, que por sí sola constituye el factor cohesionador y unificador de la fraccionada postura de la alianza en el Mediterráneo.

Independientemente del nivel de fuerzas norteamericanas en España en tiempo de paz, hay que considerar lo crítico de su misión en tiempo de crisis. Veamos algunos extremos:

- la fuerza aérea aliada debería evitar concentrarse en los aerodromos de la RFA, demasiado expuestos al ataque de la aviación del pacto de Varsovia y a sus misiles SS-21 y SS-23, capaces de destruir objetivos fijos a larga distancia, incluso con carga convencional. Aunque los aerodromos emplazados en España no se hallan a distancia practicable en una batalla, sí son sin embargo enormemente útiles para el lanzamiento de oleadas de refuerzo.

- la posibilidad de contener un ataque del pacto de Varsovia después de las primeras horas de combate, y hasta su resolución política o escalada, depende de la capacidad occidental de asegurar la llegada de los refuerzos, gran parte de los cuales procederían del otro lado del Atlántico. Aunque la ruta española es más larga que la británica, por ejemplo, está menos expuesta que ésta ante la concentración de poder soviético en el centro y norte de Europa. La utilidad de las bases de llegada

de los refuerzos se mide en términos de capacidad de recepción de hombres y material, de ofrecer rutas alternativas seguras para el transporte hacia el teatro de la batalla, y de la protección con que cuenten los aeropuertos. Estos problemas logísticos se reducen si existen estaciones de pre-posicionamiento; la importancia de estas estaciones aumenta en el caso de una contraofensiva. En materia de refuerzos, la OTAN se muestra más débil en capacidad de recepción de los mismos, que en capacidad de movilizarlos y transportarlos. Planificar la recepción de la logística aliada en lo que concierne a España parece, pues, tarea mínima indispensable, por no hablar de una participación activa en esta tarea, con lo que ello comporta en empleo de recursos, infraestructura y orgánica de las FAS.

- denegación de colaboración para la disuasión nuclear

Como es sabido, el gobierno de España necesita la autorización de las cortes generales para entrar en "compromisos que impliquen el almacenamiento o instalación de armas nucleares de la alianza en nuestro territorio" (4); por otra parte, el tratado hispano-norteamericano de 1982 establece que "el almacenamiento e instalación en territorio español de armas nucleares o no convencionales o de sus componentes quedará supeditada al acuerdo del gobierno español" (5). Independientemente del problema de quién debe autorizar ese almacenamiento e instalación, si el gobierno por sí solo, o el gobierno con autorización previa de las cortes generales, queda en evidencia que España se sustrae a una de las implicaciones más significativas del componente nuclear de la disuasión: el despliegue de armas nucleares. Sin embargo, muchos de los sistemas de armas basados en España, propios o de los Estados Unidos, tienen capacidad nuclear.

Estas reservas ante la nuclearización del territorio español se solapan con el hecho de que éste se halla afectado, muy

posiblemente, por un cierto grado de nuclearización, al poderse considerar como razonable que en Gibraltar se almacenen armas nucleares de lucha antisubmarina, y por la existencia irrefutable de un tráfico de submarinos estratégicos a través del estrecho, en cuya área corresponde a la base OTAN de Gibraltar tareas de control y seguimiento, así como de "desconflictuación" entre el tráfico submarino norteamericano y el tráfico de superficie.

Cabe legítimamente preguntar por las implicaciones del desenganche nuclear español en cuanto a la lucha antisubmarina; porque es precisamente la amenaza de los submarinos soviéticos una de las que de modo más específico recaerían sobre el territorio, las costas y el tráfico marítimo de España. Parecería natural que, de acuerdo con el principio de la división más efectiva del trabajo, a España le correspondiese una misión destacada en ese tipo de lucha, pero si se saca de ella la dimensión nuclear, entonces esa misión pierde gran parte de su efectividad. Por lo tanto, una defensa antisubmarina digna de crédito debe estar en condiciones de planificar el uso de armas nucleares, para lo que habrá que contestar preguntas en torno a su despliegue, que correspondería exclusivamente a los Estados Unidos, y a su almacenamiento y tránsito, en que otros aliados podrían verse llamados a participar.

La dificultad de asumir las consecuencias del hecho nuclear proviene de considerar esa clase de armas como una categoría especial, separada, de la que se puede prescindir con tal de que se ponga suficiente voluntad política. Pero esto no es posible cuando se asume la estrategia de la disuasión, pues en ésta las armas nucleares no tienen especificidad distintiva; no son una parte accidental de la disuasión, que se pueda elegir o tomar a voluntad, sino componente esencial, inseparable, de la misma.

Sin necesidad de llegar a afirmar la conveniencia de desplegar o no, almacenar o no, las armas nucleares, lo que parece

inexcusable es la asunción del impacto que éstas producen en la postura militar que España vaya a adoptar de cara a la alianza. Así que mientras no asuma ese impacto, España no habrá despejado, en lo que a ella misma respecta, uno de los interrogantes más cruciales de la disuasión en que la alianza basa su seguridad.

Implicaciones políticas de la participación en la defensa colectiva

Las preguntas y cuestiones que hemos dejado planteadas hasta ahora se refieren a problemas de naturaleza militar. Pero queda todavía un largo tren de interrogantes políticos, que se derivan del compromiso de España en la defensa colectiva, y que a su vez afectan a su política de defensa y a su política militar.

La alianza tiene por fin garantizar la seguridad de sus miembros; esa seguridad puede verse amenazada por contingencias de diverso género, que no tienen necesariamente que adoptar la forma específica de un ataque, pero que crean las condiciones favorables para propiciarlo. Mientras esas contingencias ocurran en el ámbito geográfico de la OTAN, se puede contar con que habrá siempre en pie un capital defensivo moderadamente suficiente para hacerles frente. No es ése el caso cuando esas contingencias se producen fuera del área de la OTAN, de forma que para resolverlas es preciso detraer recursos y fuerzas sin los que la alianza se vería debilitada. Guerra o conflicto en zonas estratégicas clave, como el golfo Pérsico; amenazas potenciales contra aliados o amigos de occidente, como Japón; peligros en las líneas de comunicación marítima de los países de la alianza, etc., son situaciones que reclaman el despliegue de fuerzas de uno o varios países de la OTAN, cuya ausencia debe ser cubierta con los recursos de otro aliado.

Esta es la cuestión que en la jerga de la OTAN se llama de "reparto de la carga" o "burden sharing", y que es uno de los ritornellos de la consulta política en el consejo atlántico.

No es difícil suscitar preguntas sobre la posición española genérica en torno a esta cuestión; o preguntas más concretas sobre las medidas que España podría tomar, en favor de la seguridad colectiva, en caso de tales y tales supuestos, en el entendimiento de que algunas de esas medidas deberían ser de carácter netamente militar. Pensemos por ejemplo en la necesidad de desplazar fuerzas de un tipo o de otro al golfo Pérsico; o llevar a cabo intervenciones en situaciones políticas caóticas, en que se pongan en riesgo intereses y vidas de españoles y nacionales de países aliados. O, en un contexto más amplio, las presiones que pueda sufrir uno de los aliados objetivos de occidente, por ejemplo Japón, al que tiene extendida una garantía de seguridad el país más fuerte de la alianza, los Estados Unidos, los cuales, para hacerla buena, podrían verse precisados a detraer efectivos importantes desplegados actualmente en Europa. El problema planteado podría requerir desde el simple llenar el hueco creado en el área de la OTAN hasta el ejercicio de presiones en otros puntos, que alivien y desvíen la presión soviética contra aquellos aliados.

Otro tipo de contingencias puede implicar la intervención de alguno de los aliados objetivos de la URSS en acciones contrarias a los intereses de uno o varios países aliados. En este momento quizás se le venga a las mentes de muchos el recuerdo de Libia. ¿Qué hacer en un caso así? ¿Consideraría España que la seguridad colectiva se ve amenazada? ¿Qué tipo de respuestas políticas serían necesarias? ¿Y si fuese necesario el uso de la fuerza? Si España considera aconsejable el uso de la fuerza, ¿qué fuerzas aportaría para su intervención directa o para llenar los huecos dejados por otros?

Hoy en día, éstas ya no son cuestiones meramente especula-

tivas; son cuestiones antiguas, y existen criterios firmes sobre qué hacer en estos casos. En el consejo atlántico de diciembre de 1984 se establecieron unos objetivos de fuerza bianuales, con vistas a hacer frente a las contingencias posibles. Todo ello tiene implicaciones sobre las doctrinas para el empleo de la fuerza armada en la planificación militar de la alianza. Sería interesante escuchar la opinión de los responsables de la seguridad española sobre las hipótesis de conflicto fuera del área OTAN que merezcan un tratamiento político o, eventualmente, sobre los criterios que permitirían identificar una crisis amenazante para los intereses aliados, o el lugar de España ante el compromiso de "repartir la carga". Hasta el momento se viene practicando un celoso discernimiento entre lo que afecta a "la seguridad de Europa" respecto de la "seguridad de occidente", y de ésta respecto de los intereses internacionales de las potencias occidentales, incluyendo los de la potencia líder.

Un aspecto doctrinal de la defensa colectiva que tiene implicaciones políticas es el de los criterios por los cuales se asume una cierta disposición defensiva en tiempo de paz, a diferencia de la que debería adoptarse en tiempo de crisis o conflicto. Aunque el disuasor puesto a punto en tiempo de paz puede ser sometido a numerosas pruebas teóricas y hasta prácticas, parece que su prueba del agua regia no podría consistir en otra cosa que en ejercitarlo en una crisis o conflicto, a través de la defensa directa primero, de la escalada deliberada después, y de la respuesta nuclear general, en última (en el sentido más literal) instancia. De ahí la importancia de los preparativos en tiempos de paz, y de las previsiones para el tiempo de guerra que permitan la graduación controlada de la respuesta flexible. Por ello es muy pertinente preguntar con qué medios, mediante qué doctrinas operativas, con qué recursos y fuerzas, se apoyará a la defensa colectiva, para hacer de la disuasión un instrumento lo más perfecto posible.

La postura militar española

Otra ponencia presentada en esta conferencia se ha ocupado de describir y analizar lo esencial de la postura militar española, cuyo rasgo más fuerte es posiblemente su sensible desplazamiento hacia el sur. A partir de ahí aparece otra familia completa de interrogantes. ¿Qué fines de la política internacional de España quedan servidos con esa postura militar? ¿Cuáles, de entre esos fines, son peculiares y exclusivos de España, y cuáles otros pueden contribuir a la defensa colectiva? ¿Es esa postura la más apta para completar y perfeccionar la eficacia del disuasor aliado? Suponemos que éstas son cuestiones que han sido tratadas, de una forma o de otra, por el Plan Estratégico Conjunto, aprobado por el gobierno a finales de octubre de 1985. Permítanse unas reflexiones a bote pronto sobre la postura militar predicada por el PEC, a la espera de la profundización del debate en los medios políticos y profesionales.

Parece evidente que el despliegue de los medios aéreos y navales de España hacia el eje Baleares-Península (o estrecho)-Canarias cumple una función dual, de servicio a la defensa de España en aquellas hipótesis de conflicto que solo a ella afectan, y también a los que afectan a la alianza atlántica, por cuanto en la zona de interés de España puede preverse un nivel alto de actividad de superficie y submarina hostil, por parte del pacto de Varsovia.

¿Puede predicarse esa dualidad respecto del ejército, cuando la hipótesis de una llegada en fuerza del pacto de Varsovia al territorio nacional es más que improbable? La dualidad se ve, por lo menos, sujeta a discusión. Y aun su empleo para la disuasión de aquellas amenazas que podríamos llamar específicamente españolas necesitaría ser muy cualificado. Porque si es cierto que los aparatos militares de los dos vecinos sureños de España son relativamente grandes, las posibilidades de que,

en la más pesimista e improbable de las hipótesis, llegasen a un choque directo con el ejército español parecen muy remotas; y no porque carezca de lógica la proposición de que el modo más rotundo de neutralización del hipotético adversario sea la ocupación de su territorio, sino porque tal ocupación sería impracticable para ambas partes, mientras sufran la carencia de medios anfibios y de desembarco que las aquejan.

Pero como cuestión previa a ésta que se acaba de exponer está la de los fines políticos que tales fuerzas de tierra podrían cumplir, en tal contingencia. Esos fines no pueden ser sino los limitados de defender la soberanía e integridad del territorio español, pues ya no son concebibles ni empresas neo-coloniales ni operaciones de fuerza para producir equilibrios en la región vecina. Para cumplir aquel limitado objetivo es posible que España sí cuente con los recursos anfibios y logísticos suficientes, que se emplearían para proyectar la cantidad de fuerza considerada indispensable. Pero, ¿y lo que excediera de esas capacidades y esas necesidades? ¿A qué buen uso ponerlas?

Parte de la respuesta se halla quizás en el tipo de demanda estratégico-militares que en la región donde España se encuentra situada ejerza la alianza atlántica. En ese contexto parece importante recordar las misiones de apoyo a la logística del refuerzo para la defensa europea, la defensa puntual de los activos militares situados en territorio español y la preservación, intacto, del valor del territorio peninsular o insular como plataforma de reacción estratégica.

Pero todas esas tareas, con ser importantes, ¿agotan las virtualidades de un ejército que no puede sino aspirar al máximo nivel posible de movilidad, potencia de fuego y dominio tecnológico? Entonces, ¿se trataría de tener un ejército moderno y bien equipado, sin más sentido ulterior de su misión y utilidad que los arriba descritos, que se refieren a la confrontación de la

limitada amenaza que se puede ejercer específicamente contra España, representada por sus vecinos del sur, y al apoyo a la combatividad de las fuerzas aliadas, pero sin participación en la batalla, esa acción que es la justificación suprema de cualesquiera fuerzas armadas?

No hay duda de que las necesidades y carencias de la alianza atlántica, a la vista de la potencial amenaza de un ataque sin alarma y sin tiempo para la movilización, tal como se la ha descrito antes, puede contener algunas de las respuestas. La alianza necesita mantener un nivel razonable de fuerzas en presencia, que cada día parece más difícil de garantizar. Creemos que es ahí donde se halla la respuesta del mantenimiento del nivel de combatividad, profesionalidad y modernización del ejército, lo que le dotaría de una dualidad de empleo tan clara como aquélla de la que gozan la marina y la fuerza aérea.

Ahora bien, para que las fuerzas armadas española cumplan una misión útil y congruente con las necesidades de la alianza y las capacidades de España, haría falta que la sociedad, el gobierno y las instituciones sociales vieran en ellas lo que aquéllas deben de ser esencialmente, un instrumento para mejorar y proteger la posición de España en el sistema internacional, lo cual requiere, a su vez, apoyar y proteger la posición internacional de la alianza en el régimen de seguridad colectiva del que España se beneficia.

Hasta ahora parece justificada la sensación de que la pertenencia de España a la alianza atlántica es una cuestión meramente instrumental, destinada a despejar incógnitas político-económicas internas, o a abrir puertas de paraísos tecnológicos. Una visión más acendrada, más genuina de que los intereses de España son inseparables de los intereses occidentales, tal como los enuncia el preámbulo del tratado de alianza, ayudaría a formular correctamente nuestras políticas de defensa y militar, y resolver así la multitud de interrogantes doctrinales, opera-

tivos y prácticos con que hemos tratado de dar riego y ventilación al tema que nos ha reunido aquí durante dos días.

N O T A S

- 1.- "La Alianza Atlántica: estructura, hechos y cifras", Servicio de Información de la OTAN, Bruselas 1984, pag. 154.
- 2.- "The Economist", 29 de junio 1985.
- 3.- Del "decálogo" del presidente del gobierno, Felipe González, sobre la política de seguridad del gobierno socialista, expuesto en el congreso de los diputados el 23 de octubre de 1984.
- 4.- Moción no de ley del congreso de los diputados, del 29 de octubre de 1981.
- 5.- Acuerdo complementario no. 2, del convenio de Amistad, Defensa y Cooperación entre España y los Estados Unidos de América, firmado el 2 de julio de 1982, Oficina de Información Diplomática, Madrid 1982, pag. 14.

SPAIN'S ROLE IN NATO:
THE TRANS-ATLANTIC DIMENSION

Scott C. Truver, Ph.D.

Head, Naval and Maritime
Policy Department
Information Spectrum, Inc.
1745 S. Jefferson Davis Highway
Arlington, VA 22202
USA

Prepared for the

INTERNATIONAL SEMINAR ON SPAIN'S
POSITION WITHIN THE ATLANTIC ALLIANCE

Instituto de Cuestiones Internacionales
Madrid, Spain
7-8 November 1985

OVERVIEW

On 10 December 1981, the protocol of accession for Spain's membership in NATO was formally approved by the 15 NATO countries. This move was hailed throughout the Atlantic Alliance. Typical was the judgment of the Washington Post's editorial board, which stated:

The invitation has a strategic aspect: the Atlantic Alliance should be the firmer for incorporating Spain's military assets directly. The principal aspect however, lies in its domestic significance. The Franco dictatorship had isolated Spain--a personal as well as political burden to Spanish democrats.... Now a nation that in its dominant cultural strain feels itself to be a founding father of modern Europe is returning, institutionally, to its roots.¹

The euphoria masked a strong and growing domestic political controversy in Spain which even then had threatened to forestall Spain's entry into the Alliance. The Union of the Democratic Center government under Prime Minister Adolfo Suarez, and later Leopoldo Calvo-Sotelo, strongly supported the question, arguing on numerous occasions that NATO membership was complementary to broad Spanish goals of cementing economic and security links with Western Europe and that Spain's own security requirements were better served by a multilateral NATO alliance than under the then-existing bilateral relationship with the United States. The opposition, comprised mainly of Socialist and Communist political parties, trade unions, university intellectuals, and some elements of the armed forces, was unrelenting in its attacks on Spanish membership in NATO. Supporting this anti-NATO political

sentiment was the fact that opinion polls consistently had shown very little public favor for NATO. For example, on the eve of the 29 October 1981 vote on NATO in the Cortes, only 18 percent of Spaniards desired NATO membership, while 52 percent were opposed to it and 30 percent were undecided.² Moreover, nearly 70 percent of those polled believed that the question of NATO membership should be resolved by a referendum of the Spanish people and not by a parliamentary vote. Indeed, Spain's current Socialist government under Felipe Gonzalez was elected in October 1982 promising to hold such a referendum and that, in Mr. Gonzalez's words of 1981-vintage:

The ballot will not only relate to membership in the integrated military organization but to membership in the Atlantic pact itself.

I must make it clear that we are not against NATO. We are against the entry of Spain into NATO. We do not aim to alter the world order. We want to diminish international tensions.³

Since then, Prime Minister Gonzalez has come nearly full circle, enthusiastically stumping for Spain to remain in NATO, insisting that it is necessary for Spain's "external and internal stability," and, perhaps much less enthusiastically, calling for the referendum to be held in early 1986.⁴ His pro-NATO stance has been strongly supported by President Reagan who, in May 1985, stated:

Now Spain is an important partner in the free alliance of European democracies, the North Atlantic Treaty Organization that has protected our liberties and kept the peace for almost 40 years.... And we need Spain.⁵

This discussion examines the "trans-Atlantic dimension" of the issue of Spain in NATO. Perhaps an appropriate sub-title would be: "A View from the United States." The use of the word "A" is deliberate, as there is no single American viewpoint, opinion on the question running from "don't know and don't care" to complete support/complete rejection of Spain and NATO. There is, nonetheless, broad support for Spain remaining in NATO and, in the event it is politically practical, for Spain to begin in 1986 the process toward full military integration. What is intended here, then, is a synoptic, personal assessment of how the issue has been perceived primarily in the United States over the past few years, and how certain sub-issues, for example, the return of Gibraltar to Spain, have been treated. Specific U.S. government and Western/non-Spanish citations will be relied upon to bring a more comprehensive understanding of perceptions of the primary issues surrounding Spain's participation in NATO. In the United States, the major issues are seen to be the following:

- What elements in Spain continue to favor/to resist NATO membership and for what reasons?
- What are the implications for NATO if Spain remains a member and is integrated into the military command structure?
- What are the implications for Spain's armed forces and Spain's own security needs?
- What are the implications of NATO membership for the issues of Gibraltar and Ceuta and Melilla?
- How might U.S.-Spain bilateral military and economic relationships be affected by continued membership in NATO?

NATO, A DOMESTIC DILEMMA

Spain officially became the sixteenth member of NATO on 30 May 1982. That act in itself proved controversial in Spain, as the official date for Spain's entry had been announced to be several days later, on 3 June. The Socialists accused the UCD of rushing the issue without preparing Spanish public opinion and foolishly not waiting for Spain's entry into the EEC. The focus of the government's decision to hurry to join NATO was its conviction that democracy in Spain would be shored up by membership--memories of the aborted military coup of February 1981 were still fresh in the UCD leaders' minds--while already-strong uncertainties over UCD governmental tenure were increased by the conflict in the South Atlantic. In the Cortes, pressures against the government were mounting, as were rifts within the UCD itself. On 27 May, the Socialist party had presented but lost a parliamentary motion to delay NATO membership until the question of Gibraltar's return to Spanish sovereignty had been negotiated. Talks on Gibraltar had been scheduled to begin in late June but the Falklands (Malvinas) Conflict between Argentina--a close friend of Spain's--and Great Britain--a new NATO ally--brought the several controversies to the surface. The 1982 battles laid bare the domestic and international political problems Spain courted as NATO membership was pursued.

The June 1980 visit to Madrid by President Carter "coincided" with the beginning of the UCD government's drive to join NATO. This sparked angry protests from the opposition parties, including charges that Carter's visit was deliberately timed and

designed to produce maximum pressures for Spain's membership in the Alliance. As quoted in the Washington Post, an editorial in El Pais argued:

Entry into the Alliance, if it should come about, must be preceded by a broad backing in parliament and by public opinion. Anything else would be a grave offense to the pacifist sentiments of millions of Spaniards.⁶

At best, a "broad backing" for NATO membership has proven chimerical. Certainly, within the UCD itself at the time, a strong pro-NATO sentiment was perceived by analysts and commentators in the United States and other NATO countries. However, Spanish public opinion polls as assessed in these countries were roundly unfavorable to Spain's prospects of becoming a member of NATO. At most, only one in five Spaniards could be said to be pro-NATO; perhaps as many as a third of those queried had no opinion or were ignorant of NATO. Consistently over half of all Spaniards were judged to be against Spain's initiative to join. When these late-1970s and early-1980s pollings are compared to more recent polls, the results remain disappointing for those supporting Spain's continued and expanded association with NATO. In mid-1985, London's The Economist news-journal, which is widely respected in the United States, lamented that 50 percent of all Spaniards want Spain out of NATO, with only 20 percent in favor of remaining in the alliance.⁷ No figures were given for those desiring complete integration into the military command structure; presumably they would be smaller, still.

In 1982, the U.S. Congress' Congressional Research Service (CRS) published an assessment of the status of Spain's quest to join NATO.⁸ The analyst who prepared the report noted that those Spaniards favoring NATO tended to be centrist in their politics. The reasons for their support were several, as they collectively argued: (1) It was important for Spain's economic future to strengthen its ties to Western Europe; (2) Membership in NATO would strengthen Spain's security and enhance its prestige; (3) Membership would help consolidate Spain's democratic political system; (4) NATO membership would give the Spanish armed forces an international mission and, particularly important for the Army, turn their focus and energies away from domestic politics; (5) Integration into NATO's military structure would greatly help in modernizing and upgrading the armed forces; and (6) Becoming a member of NATO would help regain sovereignty over Gibraltar.

The CRS analyst also cataloged the foundations of anti-NATO sentiment in Spain. He noted that there was a "tradition of isolation" in Spain, that "apart from the civil war period (1936-1939), Spain has not been a primary actor on the European scene for almost two centuries."⁹ There were, as well, "neutralist tendencies;" Spain remained neutral in both World Wars and since 1945 had essentially carried out a policy of non-alignment, despite its defense ties since 1953 with the United States. A sensitivity to the issue of nuclear weapons on Spanish soil, perhaps stemming from the 1966 Palomares accident and fueled by recent European protests over NATO's 1979 decision to deploy

cruise and Pershing missiles in Europe, was also present in the anti-NATO factions. Many Spaniards also questioned whether NATO membership would in fact contribute anything to Spain's security, as the Soviet threat to Spain--a prime focus of NATO--was ambiguous. There were, as well, fears that Spain's ties to the Arab world and Latin America would be damaged severely, especially if association with NATO could somehow be perceived as being pro-Israel and supportive of U.S. policies in Central America. (The December 1984 threat of Libya's Colonel Qaddafi, "any state which is related or integrated with NATO is entering a zone of hell and destruction," could not be dismissed lightly, especially given Libyan use of naval mines in the Gulf of Suez and Red Sea in 1984.) The analyst also noted Spanish fears that NATO membership and an accord on the status of Gibraltar would make less secure Spain's enclaves of Ceuta and Mellilla on the Moroccan coast, rekindling Moroccan calls for "decolonization," while the presidios would remain beyond the geographical orbit of Alliance concerns.

The most spirited opposition to NATO in the late-1970s/early-1980s came from the Socialist Party, which had been "fiercely opposed to membership."¹⁰ However, by mid-1981 the Socialists appeared to be backing away from previous pledges to withdraw immediately and completely if they were to come to power in a future election. Still, Mr. Gonzalez and his party were elected in October 1982 on a platform calling for a national referendum on the NATO question. He would, however, immediately (in

December 1982) only freeze negotiations on military integration into NATO, desiring for the time being a "half in-half out" stance. Other goals of the Socialist government were : (1) to seek better relations with France and the North African and Latin American states, (2) to seek entry into the EEC, (3) to review the 1982 defense treaty with the United States, and (4) to negotiate the return of Gibraltar to Spain, without prejudicing the interests of the Gibraltarians, and to start that process by reopening the border to pedestrians. These objectives seemed to some commentators to show that the moderate Socialists, now in power, desired a foreign-policy success to enable the Party to distance itself from its previous hardline positions and, as The Economist characterized it, to say that "since the West loves Spain, Spain is not going to weaken NATO by leaving it."¹¹

Once in office as Prime Minister, Gonzalez argued that the Socialist's position on the need for the NATO referendum had not changed, but it was being treated as a "lower priority" issue. That is, he cited "fragile East-West relations" as sufficient reason not to hold the referendum immediately, although he still would not carry out plans for military integration until other issues--the NATO command structure, Spain's entry into the EEC, the status of Gibraltar--were resolved.¹² Domestic economic issues, e.g., lowering unemployment and inflation rates, were judged to have a much higher immediate priority in the new government's agenda than the NATO question.

During the campaigns before the May 1983 local elections, a serious split in the Socialist Party became apparent to U.S. observers. Government "foot-dragging" on the NATO referendum was seen as causing resentment in the left wing of the Party. Furthermore, Gonzalez's statement during a visit to West Germany that Spain "completely understands" NATO policy on cruise and Pershing missile deployments increased the rancor.¹³ Foreign Minister Francisco Moran and Deputy Prime Minister Alfonso Guerra were openly hostile to NATO, Moran particularly wanting to see membership abjured and instead to emphasize Third-World ties. In March 1983, however, a U.S. diplomatic official in Madrid was quoted as stating, "The sense here among diplomats is that the government is not at all interested in taking Spain out of NATO."¹⁴ The intra-Party controversy was heightened by an October 1983 letter from Gonzalez to Reagan, firmly endorsing the NATO missile deployments and, as well, the American position at the Geneva strategic arms limitation negotiations.¹⁵

From the vantage point of the United States, Mr. Gonzalez in 1983 and 1984 seemed hard-pressed to explain or rationalize his movement on NATO. In an interview in early June 1984 on Dutch television, Gonzalez stated that the referendum on Spain's membership in NATO would be held in the spring of 1985, although he "hinted that he now has regrets having promised before taking office to hold one."¹⁶ At the time, he stated that while he had ruled out full military participation in NATO, he also rejected neutralism and pulling out of NATO as his government's policies.¹⁷

How to accomplish this without a major political blood-bath in his Party was the domestic political dilemma confronting Mr. Gonzalez. An answer seemed to be provided by the March 1983 visit to Madrid by U.S. Secretary of Defense Caspar Weinberger. During his talks he was told by a Spanish Foreign Ministry official that there was a "strong neutralist and nonaligned bias in Spain" and that March 1983 polls indicated 60 percent of the Spanish people want not only to withdraw from NATO but to close U.S. bases in Spain.¹⁸ The U.S. bases issue was embraced by the Prime Minister in a 23 October 1984 speech to the Cortes. He announced that he supported Spain's continued association with NATO but that the government would seek the progressive reduction (not the complete elimination??) of U.S. personnel and military installations on Spanish soil.¹⁹ Hinting that a more complete association with NATO were possible, he stated that Spain would remain outside of the Alliance's military command structure until the referendum was held in February 1986, after Spain joined the EEC on the first of the year.

Reportedly, in May 1985 President Reagan and Prime Minister Gonzalez "agreed in principle" to begin discussions at an unspecified time about renegotiating the 1982 U.S.-Spain treaty for a "progressive reduction" of U.S. forces in Spain.²⁰ At their meetings, Gonzalez was said to have argued that Spain's entry into the EEC and its continued membership in NATO (and perhaps complete military integration) after the 1986 referendum made the current level of U.S. military presence in Spain unnecessary.

The NATO referendum and U.S. presence-reduction policy present the Socialists with the means to heal a divisive public debate. Perhaps hoping against hope, in light of recent opinion polls, Mr. Gonzalez predicted in September 1985 that Spain would vote to retain membership in NATO:

The Spanish people have amply demonstrated their maturity over the past few years. I am sure that once again they will take the most sensible decision and will reject any risky adventure.²¹

Opinion on the future course of Spain's NATO involvement is, generally on the western side of the Atlantic, "bullish." The U.S. Government desires Spain's complete integration into the Alliance, and, peripherally, argues that Western security still requires a major U.S. presence in Spain. Defense Secretary Weinberger stated the U.S. position in a March 1983 speech before an INCI audience:

Spain's contribution will help preserve the security for all of Western Europe, and as is true with all the members, your contribution will also help preserve the security of Spain. We see NATO membership as a natural outgrowth of your democratic evolution.²²

The Atlantic Council of the United States similarly supported a pro-NATO vote in 1986:

A negative vote would concern the NATO allies not only because Spain represents a vital geostrategic partner for NATO but also because such a vote might have a destabilizing effect on East-West relations. "A positive vote on NATO," said former National Security Council staff member Robert Hunter..., "would convince the allies of Spain's commitments to NATO. Without a referendum, doubts might linger, given Spain's history of nonalignment and its neutrality in World War II."²³

Recent events, however, have caused some observers to question the "quality" of U.S.-Spanish relations. What might in another context merely be an amusing illumination of cultural differences, a row over the possibility of a "Disney World" in Spain has created unease, spilling over into journalist diatribes against NATO. According to The Economist, some Spanish journalists are "waging war on Donald Duck to prevent the colonization of the Mediterranean by General Disney's troops" (journalistic excess not necessarily being limited to Spain in this instance).²⁴ This "cultural xenophobia" was linked by some to the anti-NATO movement, one Madrid columnist cited in The Economist article went so far to assert that "Donald, Mickey and Daisy are the visible heads of America's nuclear missiles in Europe." American syndicated columnists Evans and Novak earlier in 1985 had complained about such anti-American sentiment in Spain:

Prime Minister Felipe Gonzalez's purge of his NATO-bashing foreign minister [the firing of Fernando Moran in July 1985] cannot alter the anti-American political climate in newly democratic...Spain, a climate that, despite Iberian exaggeration, reflects not only approaching crisis here but U.S. political weakness in Europe....

The problem is less Gonzalez and his Socialist government than phobia of America, pronounced here but a problem almost everywhere in Western Europe....

Anti-Americanism is abetted by the news media....

Nor is Washington helped by the political right--divided, disorganized and itself not immune from anti-Americanism....

The prospect of Spain's leaving NATO, or remaining a weak member with a reduced U.S. defense role, highlights this anti-Yankee backdrop. America's losing the propa-

ganda war to the Kremlin here has distinctive Spanish characteristics but is disturbingly close to general U.S. decline in Europe. Washington needs to reconsider how it woos the masses of its most important allies.²⁵

The Spanish government in late 1985 finds the domestic dilemma persisting. It has been difficult to increase the "pro-NATO" public opinion rating beyond 20 percent of the population. The Prime Minister appears to be relying on good relations with Great Britain and the United States--positive movement on the Gibraltar and U.S. bases issues--and increased formal ties with Western Europe--Spain joins the EEC on 1 January 1986--to provide the momentum for a "yes" vote on the NATO referendum.

THE IMPACT OF SPAIN IN NATO: THE MILITARY DIMENSION

Nobody pretends that the defense of Europe hangs on Spain. But pulling out, after four years of membership, would be a double mistake. NATO offers Spain a cheaper, more effective defense than armed neutrality; and it gives Spain's swollen officer corps something to do besides plotting against democracy.²⁶

This quote unfortunately contains the best and worst assessments of Spain's potentials to help the Alliance and to benefit from membership in it. It points out that Spain would indeed be more secure against likely external threats to its freedom by associating with NATO. It also repeats the contemptuous, oversimplified assessment of Spain's military potential to benefit NATO. While few would argue that Spain's Army is not in need of extensive modernization--and a program to that effect is in place--its Navy and Air Force could immediately carry out some

important wartime tasks well. More, the perception ignores some obvious, albeit intangible, political benefits that accrue both to Spain and NATO, and also fails to recognize the geostrategic implications of Spain's becoming a full participant in Alliance affairs.

The political aspects of Spain's commitment to NATO have domestic and international facets. Domestically, it is viewed as a means to consolidate Spanish democracy and to increase Spain's prestige in the world. As a member, Spain gains a level of recognition that otherwise might elude it. Spain will be able to influence the way NATO deals with the rest of the world, and, in conjunction with EEC membership, will have a much larger role to play in Western Europe. Spain's self-image as a bridge between Europe and the Arab world and Latin America will be strengthened. Moreover, some observers argue that NATO membership will enhance the professionalism of the military while strengthening civilian control over the armed forces, and thereby diminish if not eliminate the military's interest in domestic political power and intrigue.²⁷ It is interesting in this regard that both the February 1981 coup attempt and the December 1981 "manifesto of 100" petition resulted in no "emergency measures" such as the "state of seige" declared by President Raul Alfonsin of Argentina on 25 October 1985 in response to bombings suspected to be the work of right-wing extremists.

Spain's becoming--and remaining--a member of NATO clearly demonstrates the continued vitality of the Alliance. Unlike the

Warsaw Pact, states want to join NATO, and this fact contributes to its remaining a viable coalition for collective security in the 1980s.²⁸ Furthermore, it represents an important achievement in the Alliance's goal of maintaining democratic principles if, by joining, Spain's democracy is strengthened. As one analyst assessed the situation:

...it is comforting for members of the NATO club to know that it is a club that others want to join. NATO can convincingly demonstrate the voluntary nature of the association and can, moreover, take some pride in the fact that adherence to principles of democracy and freedom remains the prerequisite of membership.

...[T]here is a wider point.... [T]here is something satisfying to NATO in the enlargement of the alliance by a substantial European state with a significant military establishment.... NATO could grow; the Warsaw Pact could not easily do so. It does no harm politically for NATO to be able to demonstrate its potential for growth.²⁹

A final political benefit to Spain--as viewed from outside the country--is the potential to release Spanish thinking from parochialism, isolationism, and, neutralism. Immediately after Spain became a member of NATO in 1982, America's Christian Science Monitor noted the value for Spain of its "new commitment," which

...means ending a military and political isolation dating from the Civil War... Spaniards have never had to think strategically beyond the frontiers of their own empire. Joining NATO...Spain will be increasingly exposed not only to the military but the political institutions of the West. The trend is salutary for all concerned. While broadening of the West's military and economic groupings may create a welter of problems, it nonetheless means that bit by bit nationalism is giving way to a larger vision of the world community and of cooperation for the common good.³⁰

In geostrategic terms, Spain offers to NATO a significant land mass ideally situated to control the southwestern flank, extending from the Balearic Islands in the Western Mediterranean to the Canaries in the Atlantic. Spain's territories, assuming NATO's "incorporation" of Ceuta and Melilla, geographically control the Strait of Gibraltar; this will be extremely important in a NATO-WP conventional war to safeguard allied transits into and out of the Mediterranean and to deny the Strait to Soviet ship and submarine movements.

Spanish territory significantly adds to NATO's rear-area in the event of a conventional conflict along the Central Front, and therefore brings strategic depth to a crowded, narrow Alliance area. The new ability for NATO to disperse military assets over a much wider area, and therefore to seek safety in distance from potential fronts, will prove extremely valuable.³¹ There are now greater opportunities for NATO to position reinforcements and equipment, and for staging movements of personnel and materiel in the event of war. Exercise areas for military forces and ship repair facilities in Spain also offer peacetime and wartime benefits to NATO nations. Spanish ports provide good alternatives to northern European harbors. The existence of a land-area alone is of questionable value, however, unless the requirements for intra-theater airlift and transport are satisfied. Port facilities, rail lines, roadways, and airports must be maintained and upgraded as necessary to meet possible future NATO requirements.

Spain's peninsular location and the Balearics and Canary Islands will help protect the maritime areas adjacent to NATO. Assuming the existence of capable naval and air forces, and full Spanish integration into NATO's military command, in an arrangement that is compatible with both Spanish and Portuguese requirements, NATO will enjoy greatly enhanced protection in the Western Mediterranean, while control over the South Atlantic sea lines of communication will be increased. Indeed, according to a Spanish naval officer, the goal of protecting the seaward approaches to Spain, and now NATO, has been "the focal point of Spain's naval strategy and has always been one of the main preoccupations of its navy."³² Although the current military potential of Spain's armed forces has been questioned by some analysts, there is very little argument about Spain's geostrategic potential to benefit NATO:

In strategic terms, Spain's contribution will be considerable, even though much needs to be done to upgrade the Spanish armed forces. At a time of concern about Soviet expansion and military buildup, and at a time of tensions on the southeastern flank of NATO, there is obvious gain in broadening the alliance's reach. NATO's orbit is now extended as far south as the Canary Islands ...which is of importance in protecting Western shipping off the coast of Africa. It will also embrace Spain's islands in the Mediterranean.³³

Doubt remains about the immediate military value of Spain's membership to NATO. There are two dimensions to this uncertainty. The first considers the "marginal" impact if Spain remains in NATO and undertakes to integrate fully into the military command structure. That is, what would Spain then bring to the Alliance

that is distinct from or more than what one reasonably would have expected under previous defense relationships? Secondly, the combat potential of Spain's military is still held, generally, in low esteem. While the Spanish Navy and Air Force are recognized, perhaps grudgingly, to be of some immediate value in a conventional NATO conflict, almost unanimous opinion outside Spain discounts a central role for Spain's Army, absent extensive and costly modernizing.

A few weeks before Spain became a member of NATO, Colonel Jonathan Alford offered his opinion, apparently widely shared in the United States, about Spain's immediate value to the Alliance. He argued that

...those who compile military balances of NATO and the Warsaw Pact will gratefully add Spanish forces to the Western columns and to pictograms defining the East-West balance. Yet it has to be admitted that this exercise will be just about as specious as excluding Spain from the balance has been heretofore. Spain, whatever its government, would presumably have resisted Soviet occupation prior to accession no less fiercely than it may be expected after accession.³⁴

More to the point, he considered the "extra" value of Spain's membership to be small.

Least of all is it clear that Spain can provide all that much more than it already contributes under the Spanish-U.S. Agreement.... [A] large part of what NATO might reasonably expect from Spain has hitherto been satisfied by American basing arrangements achieved bilaterally, with American access paid for by American credits.³⁵

This perception, that what had been available to the United States in Spain prior to 1982 would certainly be available to

NATO in any case, was widely held. This is implicit in a commentary in the Washington Times, which in June 1984 chided Spain's Socialist government's unwillingness to carry through on NATO military integration:

In point of fact, Madrid's skittishness about full NATO membership is much ado about nothing. Since the 1950s, Madrid has enjoyed close military and economic ties with Washington and has benefitted immeasurably from mutual defense pacts. Then there are the two major military bases, the large naval installation at Rota on the Atlantic coast and the Air Force base at Torrejon. Also, Spain's first home-built aircraft carrier, Principe de Asturias, will enter service in a year or so, outfitted (along with her escort vessels) almost entirely by U.S. manufacturers.³⁶

The commentator seemed to be incapable of making any distinction between a purely bilateral relationship, which occasionally was not sufficiently expansive to take into account all possible U.S. unilateral interests, and a multilateral arrangement which explicitly recognizes shared interests in collective defense. Nevertheless, the conclusion was drawn that militarily nothing much would change with Spain in NATO.

A more moderate estimation of the likely benefits to the Alliance from Spain's entry was offered in 1983 by an American, Colonel William Heiberg. He was cautiously optimistic in his overall assessment of Spain's future military role in NATO, yet he had to recognize that Spanish membership

....does not immediately translate to a great gain for the alliance for two reasons: much of that potential will not be realized for many years, and currently available capabilities have already been considered assets to the West because of Spain's long defense relationships with the United States. The clear identifica-

tion of Spain as part of NATO, however, does make for a more precise definition of possible Spanish contributions and provides the opportunity to begin developing Spanish potential immediately.³⁷

In the mid-1980s, Spain provides few immediate gains to the war-fighting potential of NATO. The most obvious advantage from Spain's military integration will be an increased sea security and air defence along the southwestern flank. As The Economist assessed it in 1981:

Spain will be a welcome addition to NATO's strength in the south.... Spain has a modern and efficient air force and navy, which will be extremely useful to NATO commanders (some of them will now be Spanish: new commands will be set up in both the Mediterranean and the Atlantic to give senior Spanish officers alliance jobs). But Spain's armed forces are currently unbalanced: an army of 225,000 men (and 10,000 marines) is unnecessarily large to defend Spain. The army is a political power in Spain and would not take kindly to a NATO recommendation that it should be cut down in favor of a bigger navy and air force.³⁸

More impressive for NATO's future needs will be Spain's military capabilities as the META Plan (Plan General de Modernizacion del Ejercito) modernization program is carried out in the coming years.³⁹ In 1984, legislation was enacted to create the post of Chief of the Defense Staff, under the control of the civilian Minister of Defense, and other military reform initiatives were carried forward or begun. This rationalization and modernization of the armed forces structure, coupled with better training, increased purchases of modern weapon systems, and a shifting of the Spanish government's and military's assessment of the threat from an internal to an external focus, will vastly improve NATO's and Spain's defense postures. Spain will then be in a position

to enhance NATO security by providing a defense in depth, improved maritime control of the seaward approaches to NATO, improved air defenses to counter possible Soviet attacks from the south, and an improved capability to reinforce NATO's southern region. Spanish ground and air forces could become integral components of NATO reinforcement plans for both Central Front and Southern Flank operations.

The obvious benefit to Spain of this process, a greatly improved self-defense capability, will not be won without cost. Indeed, in March 1984 Defense Minister Narcis Serra complained that Spain was sharing the costs of but not receiving all the advantages from Western defense. Serra specifically requested Washington to collaborate with Spain's defense industry to help offset the significant costs of modernization.⁴⁰ Spain later received promises of 100 percent offset in the \$3 billion purchase of 72 F/A-18 aircraft from the United States. It is also worth noting in this regard that Spain is joining Britain, Italy and West Germany to build the new "Euro-fighter" aircraft for the 1990s.⁴¹ Spain is to receive about 13 percent of the work on the aircraft, worth some \$390 million, and will buy perhaps 144 aircraft. Although "technical spinoff" was cited in Madrid as the reason to join the project, the "political spinoff" of collaborating with three NATO partners on a major weapons development and acquisition program augurs well for an increased role in other Alliance defense areas, as well.

Secretary of Defense Caspar Weinberger in March 1983 cited the growing Soviet threat to NATO and other Western European countries as reason enough for Spain to maintain its ties with NATO. Moreover, he stated that Spanish defense interests would be served best by increased integration into the Alliance's military command: "Obviously, we think full participation is a very important way to strengthen each member's own capabilities as well as the capabilities of the Alliance as a whole."⁴² Although there remain dissenters in the Spanish armed forces, for example, the 30 October 1984 statement by General Manuel Alvarez questioning the value of NATO to protect Spain's interests in Ceuta and Melilla,⁴³ since 1982 the military has become much more supportive of NATO. As one non-Spanish observer commented: "...officers on the whole endorsed membership...and would welcome closer operation with it."⁴⁴

SPANISH-U.S. BASE RIGHTS

The current defense relationship between the United States and Spain was begun by the mutual defense assistance agreements of 26 September 1953. The United States pledged to provide Spain military assistance, for which it would receive the privilege to develop, maintain, and use Spanish base facilities jointly with Spain. From the start, despite journalistic references to "our bases in Spain," these were not "U.S. bases," as they were under Spain's flag and command, although the United States did exercise supervision of its own personnel, equipment, and facilities.

These executive agreements between U.S. presidents and Spain's Franco were renewed several times, but after Franco's death were superceded by a formal treaty between the two countries, the 1976 Treaty of Friendship and Cooperation. Although the 1976 Treaty and related protocols were to expire in late September 1981, they were extended until the new agreements were approved in July 1982. Finally ratified in April 1983, the accords guarantee the United States continued use of Spanish bases and facilities--Zaragoza, Torrejon, Moron, Rota, the Rota-Zaragoza pipeline, and the Bardenales Reales exercise areas and firing ranges. It also extends to U.S. forces for the first time in Spain the same status accorded U.S. forces in other NATO countries, permits the transfer of technologies and weapons previously restricted to NATO countries, and provides military credits and other aid totalling some \$415 million each year, nearly three times the amount provided under the 1976 Treaty.

There was no change in the agreements between July 1982 and April 1983 as a result of the October 1982 election which brought the Socialists to power.⁴⁵ They did reaffirm long-standing opposition to American unilateral use of the facilities for operations not consistent with Spanish interests, and also to storing/deploying nuclear weapons on Spanish soil. However, as noted earlier, public opinion increasingly supported initiatives to reduce the U.S. military presence in Spain, a concept seized by Gonzalez in October 1984 in a speech before the Cortes and confirmed at the December 1984 Socialist Party congress. This move is thought by

some to be linked to Mr. Gonzalez's attempts to increase support in Spain for NATO.

President Reagan visited Madrid in May 1985, during which the issue of renegotiating the 1982 Treaty was discussed. The specific goal of the Socialist government was stated to be the "progressive reduction" of U.S. forces stationed in Spain. There has been no public discussion in the United States that a "complete elimination" of U.S. forces is intended. During his September 1985 visit to Washington, moreover, Gonzalez reportedly brought up the issue again, this time specifically in the context of a positive vote for NATO in the February referendum. During the summer of 1985, Spanish opinion polls indicated growing dissatisfaction with NATO and the United States: only 16 percent consider the United States a "good friend" of Spain; 43 percent dislike the "American way of life;" 50 percent want Spain out of NATO; 20 percent want Spain to remain in NATO; and 5 percent want to continue the U.S. military presence in Spain at current levels.⁴⁶ Nevertheless, Spain's Prime Minister obviously planned for Spain to remain in NATO, which would permit Spain and the United States "...in common agreement, [to] start a gradual process of transfer of assignments and missions, without decreasing the level of common security."⁴⁷

But the bases have their Spanish proponents, too. Various arguments have been noted in the United States supporting the maintenance of the status quo.⁴⁸ For example, some Spaniards have

argued that the continued U.S. presence in Spain makes it more difficult for Moroccan leader Hassan II to "make a grab" for Ceuta and Melilla, due to the friendship between Morocco and the United States. Similarly, Spain might be able to use the close U.S.-British relationship to help return Gibraltar to Spain. Others look at the domestic economic aspects, citing the 1979 protests by Spaniards who lost jobs in Rota as a consequence of the removal of U.S. POLARIS submarines, which was demanded by Spain to be incorporated into the 1976 Treaty.⁴⁹ These observers argue that Spain needs the \$415 million it is to receive each year, and a reduction in U.S. force levels in Spain will almost certainly lead to a reduction in U.S. military and economic aid. Uncertainties surround the prospects whether that loss might be compensated by NATO contributions. Finally, commentators have noted that with the United States in Spain, it will be far easier to argue against various protectionist trade measures that might be passed by the U.S. Congress in the near future.

In mid-August 1985, a delegation of U.S. Congress Representatives, members of the House Armed Services Committee, proposed a reduction in the level of U.S. forces in Spain, but only if Spain remains a member of NATO and integrates into the alliance's military command.⁵⁰ Representative Melvin Price noted that "...if Spain remains in NATO, fewer American troops will be required and...we could comply with Spanish wishes to reduce the American presence." Spain's situation at home and with NATO was judged to be "unique," a factor that allowed Armed Services Committee mem-

bers to change their previously held position, that no reductions in U.S. military strength in NATO were advisable. The Reagan Administration, however, continues to support the current level of U.S. strength as required to meet the threats posed to U.S. and Western interests in the region.

The U.S. bases issues certainly is amenable to compromise, particularly if the 1986 NATO referendum is positive for Spain's complete integration into NATO. Another foreign presence on "Spanish soil" has eluded compromise for nearly three hundred years. Yet, in the past three years significant strides have been made to resolve the controversy over Gibraltar, which has become inextricably intertwined with the question of Spain remaining in NATO.

GIBRALTAR: LIGHT AT THE END OF THE TUNNEL?

On 4 August 1704, a combined Anglo-Dutch fleet attacked and, almost by accident, captured Gibraltar for Prince George of Hesse, the representative of Archduke Charles of Austria, one of the rival claimants to the throne in the long War of the Spanish Succession.⁵¹ Secret negotiations between the French and the British from 1705 to 1712 resulted in the Treaty of Utrecht (13 July 1713), which usurped Spanish and Dutch claims to Gibraltar by Article X, which yielded.

...to the Crown of Great Britain the full and intire Propriety of the town and castle of Gibraltar, together with the port, fortifications, and forts thereto belonging...without any territorial jurisdiction, and without any open communication with the country round about.

Since then the controversy over who owns Gibraltar has poisoned Spanish-British relations. In response to a 1967 referendum on Gibraltar, in which over 99 percent of the inhabitants voted to retain their association with Great Britain, General Franco in June 1968 closed the frontier at La Linea completely and suspended the ferry service between Gibraltar and Algeciras. However, in an apparent bid to regain sovereignty over the Rock and to obtain an ally in its negotiations to join the EEC, Spain announced on 8 January 1982 that it would end the blockade of the British colony, on 20 April.⁵² Another reason for Spain's move, according to Prime Minister Calvo-Sotelo, was to aid its entry into NATO. As a result of the Falklands (Malvinas) Conflict, however, Spain postponed indefinitely its plans both to open the border and to hold talks, scheduled to begin on 25 June 1982, with British officials on the future status of Gibraltar. One observer commented:

The official Spanish explanation was that Britain was not ready to make concessions because it was too emotionally excited by its victory in the Falklands. Mrs. Thatcher confirmed the Spaniard's worst fears by blithely stating...that she was not prepared to discuss Britain's sovereignty over Gibraltar.⁵³

Spaniards are unanimous on the need to recover Gibraltar. After the 1982 election, Mr. Gonzalez's government endeavored to restart the negotiating process, opening the border to pedestrians in December 1982. Gibraltar, moreover, has been linked, more or less explicitly, to NATO by Spain's government and by Spanish and British commentators. For example, INCI's Antonio Sanchez-Gijon has stated that

...the position adopted by the Government regarding the holding of a referendum will be influenced by the international climate created in turn by other difficult issues on which Spain is seeking to achieve genuine progress, although at first sight they have nothing to do with the question of whether Spain is to continue to belong to the Atlantic Alliance...negotiations with the United Kingdom on the question of Gibraltar....⁵⁴

In London, in the same vein, The Economist commented in November 1982:

Linkage of the NATO and Gibraltar issues is considered by moderate Spanish left-wingers to be an elegant means of solving both problems and strengthening NATO, Anglo-Spanish friendship and Spanish democracy. [According to] a Socialist leader..."If a democratic government could obtain a settlement of the Gibraltar problem--which no authoritarian government has even been able to achieve--the future of democracy here would be secure." The Socialists tend to favor opening the Gibraltar border...but would appreciate a friendly word from Britain first.⁵⁵

Apparently the "friendly word" was uttered, for a few weeks later the border was opened, albeit only slightly, causing The Economist to think about the future course on Gibraltar:

Like the jagged outline of the Rock itself, the hard nub of the problem is plain to see, Spain wants Gibraltar, Britain has assured the Gibraltarians that Spanish rule will not be imposed against their wishes. Spain has treated them so badly for so long that their anxiety to preserve their links with Britain has been strengthened. The one encouraging development is that Spain's new government seems brave enough to acknowledge that fact. Through this narrow opening, a solution may in time become visible.⁵⁶

Even that small liberalization of Gibraltarian-Spanish relations, however, was criticized. Peter Isola, leader of the opposition party in the Gibraltar Council, complained about the "discriminatory manner" of the opening of the frontier, that is,

Spain's refusal to let any holders of British passports except those resident in Gibraltar to pass through the gates.⁵⁷ He also deplored the Spanish customs regime which did not allow goods to pass through the frontier into Spain: "This causes the Gibraltar economy serious problems because of a large outflow of money with no corresponding inflow."

This was, in a different perspective, a bit of hyperbole in that for years Gibraltar's economy was acknowledged to be in very bad shape. A 1976 study, for example, concluded that the Gibraltarians had been paying a high price for their independence from Spain: a stagnant economy caused by a lack of a viable hinterland and industrial/agricultural base; social and welfare problems; and a very high degree of dependence on the continued good will and aid of Great Britain.⁵⁸ A more recent study of the Rock's economic potential reached equally pessimistic conclusions.⁵⁹

After several months of seemingly fruitless discussions, on 27 November 1984 the Spanish and British governments announced that they had agreed to restore normal relations between Spain and Gibraltar and, more importantly, to hold negotiations on the sovereignty issue, but only in a way that would respect the "wishes" of the Gibraltarians. The agreement was reported to have been received enthusiastically by Spain's main political parties.⁶⁰ The opposition Popular Alliance party urged the government to maintain the momentum by working toward full membership in NATO, while pro-NATO members of all parties hoped that the anti-NATO

faction in the Socialist government would be weakened by the Gibraltar agreement. The border was opened completely on 5 February 1985.

The debates over Gibraltar--and NATO--have been made even more complex by the existence of Spain's enclaves on the Moroccan coast.⁶¹ Melilla (captured in 1497 during Spain's first venture of conquest in Africa) and Ceuta (held by Spain since 1580) are to Morocco what Gibraltar has been to Spain. King Hassan II of Morocco has claimed that the issue of Spain's "colonies" in Morocco must be considered simultaneously with the "decolonization" of Gibraltar. Madrid explicitly responded to such arguments in February 1983, stating that Spain would defend Ceuta and Melilla against all threats, "to the last drop of Spanish blood." The reorganization of Spain's military regions from nine to six, part of the META plan, is viewed as strengthening Spain's defenses in the south, including the presidios. While relations between the Spanish and Moroccan governments have remained stable, there are some Spanish politicians who note that Spain's presence in North Africa is logically inconsistent with its drive to recover Gibraltar; it may, they fear, lead to controversy with Morocco as negotiations over Gibraltar proceed. Moreover, there are elements in Spain's armed forces and right-wing political groups who question whether NATO would assist Spain--even assuming full integration into the Alliance--to resist Moroccan "aggression" against Ceuta and Melilla.

Progress on resolving Spain's claim to sovereignty over the Rock is viewed by NATO diplomats as an important element in the

national debate over remaining or pulling out of the Atlantic Alliance. Several proposals have been put forward--a Hong Kong-type agreement, transfer of sovereignty/lease-back, condominium--for Gibraltar's future. Movement on the Gibraltar issue, like the invitation to join the EEC, will substantially assist Mr. Gonzalez in his attempts to sway Spanish opinion in favor of NATO. The news in late October 1985 that two land-based Exocet antiship missile launchers had been secretly deployed on Gibraltar could, unfortunately, undo much of the preliminary success.⁶² Although the British Ministry of Defense argued that the new installation was a "NATO requirement" and that both Spain and Gibraltar had been "informed" of the deployment, an MOD spokesman declined to say why the missiles had been installed at this particular time and with such secrecy. The jury is still out on the implications of this in Spain for both NATO and Gibraltar.

AN ATLANTICIST PERSPECTIVE

Although Spain maintains close relations with North African Arab states, increasingly in the 1980s it has assumed an Atlanticist posture. Links with Latin American countries have increased since 1982. Negotiations on Spain's entry into the EEC, once uncertain, have finally borne fruit. Spain becomes a member of the Community on 1 January 1986, and, while full participation in the Common Market will be delayed by a 7-10 year transition period, a dramatic change of focus will result:

After nearly a century during which many Spaniards ignored Europeans on the other side of the Pyrenees, and were in turn ignored, a confident and democratic Spain

is joining the European club on equal terms with its neighbors.⁶³

This will be only the latest in a series of steps by which Spain's closest political, economic, cultural, and military relationships have become more intensely focused on the Atlantic. The importance of the Atlantic basin in world affairs in the 1980s is great.⁶⁴ The largest aggregation of merchant and naval shipping in the world is found in the Atlantic. Some 2,000 commercial and naval ships are at sea, crossing the Atlantic at any given moment, and a further 2,900 are in Atlantic ports, i.e., over half the world's total shipping assets. About half of all the manufactured goods imported by North America is shipped across the Atlantic, and some 43 percent of European imports of finished goods comes from North America. In the South Atlantic, the most important cargo is Persian Gulf oil destined for Western Europe, the United States, and Canada. Around the basin are grouped the countries that share the most in terms of personal and historic ties, culture, traditions, and ideals. Cooperation among them is not only vital to their own security, but is the essential core of wider international cooperation and peace. Spain's security, therefore, must expand its focus beyond only the protection of its territorial integrity. As Antonio Sanchez-Gijon has argued, the defense of Spain must be seen

...in terms of its interests which coincide to a considerable extent with those of the other members of [NATO]. Now that Spain is in the Alliance, collective defense must be the keynote of Spanish national defense.⁶⁵

Until Spain presented its petition to NATO in November 1981, only a few contacts with the alliance existed. Spanish naval

forces occasionally participated in NATO exercises; NATO authorities at times invited Spanish observers to Southern Region exercises and maneuvers. Spain's closest linkage to NATO had been through its defense relationship with the United States.

Since June 1982, however, the scope of Spain's dealings with its NATO allies has increased significantly. Spain's Foreign and Defense Ministers regularly attend NATO meetings. More contacts between Spain's defense industry and those of its NATO partners--on such projects as the "Euro-fighter," Germany's Lince MBT, France's Agosta submarines, the Roland "Euro-missile" air defense system, NATO's replacement frigate, Britain's Searchwater radars and Stingray torpedo, and U.S. F/A-18 aircraft, among others--will only increase the momentum toward greater participation in Alliance issues. This should provide the foundation for the complete military integration of Spain into NATO. February 1986 will be a pivotal time for the future Atlanticist course of Spain.

NOTES

- ¹Washington Post, 13 December 1981, p. C6.
- ²Washington Post, 30 October 1981, p. A19.
- ³Quoted in William L. Heiberg, The Sixteenth Nation: Spain's Role in NATO (Washington, DC: National Defense University Press, 1983), p. 25; and Aviation Week & Space Technology, 14 September 1981, p.26.
- ⁴The Economist, 22 December 1984, p.32.
- ⁵Washington Post, 8 May 1985, p. A27.
- ⁶Washington Post, 17 June 1980, p. A18.
- ⁷The Economist, 11 May 1985, p. 53.
- ⁸Allan S. Nal. 7, Spanish Entry into NATO: Status and Implications (Washington, DC: Congressional Research Service, Report 82-12F, 18 January 1982).
- ⁹Ibid., p. 3.
- ¹⁰Ibid., p. 4.
- ¹¹The Economist, 6 November 1982, p. 46.
- ¹²International Defense Review, 11/82, p. 1501; Christian Science Monitor, 25 March 1983, p. 4.
- ¹³The Economist, 14 May 1983, pp. 66-67.
- ¹⁴Christian Science Monitor, 25 March 1983, p. 4.
- ¹⁵Washington Post, 17 October 1983, p. A14.
- ¹⁶The Economist, 9 June 1984, p.48.
- ¹⁷Jane's Defence Weekly, 3 November 1984, p. 763.
- ¹⁸Washington Post, 26 March 1983, p. A19.
- ¹⁹Washington Post, 17 June 1980, p. A18.
- ²⁰Washington Post, 8 May 1985, p. A1.
- ²¹Washington Post, 28 September 1985, p. A4.
- ²²Washington Post, 25 March 1985, p. A9.
- ²³Atlantic Community News, November-December 1984, p. 1.

- ²⁴The Economist, 19 October 1985, p. 57.
- ²⁵Washington Post, 22 July 1985, p. A13.
- ²⁶The Economist, 10 November 1984, p. 14.
- ²⁷Nanes, op.cit., p. 12.
- ²⁸Heiberg, op.cit., p. 19.
- ²⁹Colonel Jonathan Alford, "Spain and NATO," International Defense Review, 4/1982, P. 385.
- ³⁰Christian Science Monitor, 7 June 1982, p. 28.
- ³¹Alford, op.cit., p. 385.
- ³²Captain Ramon Jaudenes Agacino, "Spain and NATO," International Defense Review, 5/1982, p. 550. See also, Vincente Blay Biosca, "Defending the Strait of Gibraltar: Spain's Role is Vital," International Defense Review, 9/1985, pp. 1399ff.
- ³³Christian Science Monitor, 7 June 1982, p. 28.
- ³⁴Alford, op.cit., P. 385.
- ³⁵Ibid.
- ³⁶Washington Times, 22 June 1984, p. 11A.
- ³⁷Heiberg, op.cit., p. 18.
- ³⁸The Economist, 12 December 1981, p. 117.
- ³⁹Colonel Francisco de Sepulveda, "Restructuring Spain's Defense Organization," International Defense Review, 10/1984, pp. 1431ff.
- ⁴⁰Washington Post, 14 March 1984, P. A18; Aerospace Daily, 18 June 1984, pp. 269-270.
- ⁴¹The Economist, 7 September 1985, p. 56.
- ⁴²Washington Post, 25 March 1985, p. A9.
- ⁴³International Defense Review, 12/1984, p. 1792.
- ⁴⁴The Economist, 10 November 1984, p. 50.
- ⁴⁵"Socialists Outline Spain's New Defense Policy," International Defense Review, 11/1982, p. 1501.

- ⁴⁶The Economist, 11 May 1985, p. 53; Washington Post, 22 July 1985, p. A13.
- ⁴⁷Washington Post, 28 September 1985, p. A4.
- ⁴⁸The Economist, 11 May 1985, p. 53. Washington Post, 7 May 1985, pp. A18, A22; 8 May, 1985, p. A1; 9 May 1985, P. A26; 28 September 1985, p. A4.
- ⁴⁹Washington Post, 22 August 1979, p. A21.
- ⁵⁰Washington Post, 20 August 1985, p. A9.
- ⁵¹George Hills, Rock of Contention (London: Robert Hale and Company, 1974); Scott C. Truver, The Strait of Gibraltar and the Mediterranean (Alphen aan-den Rijn, The Netherlands: Sijthoff & Noordhoff, 1980), pp. 160ff.
- ⁵²Washington Post, 9 January 1982, pp. A1, A24.
- ⁵³The Economist, 26 June 1982, P. 47.
- ⁵⁴"Spain's Role in the Atlantic Alliance," NATO Review, October 1983, p. 20.
- ⁵⁵The Economist, 6 November 1982, p. 46.
- ⁵⁶The Economist, 18 December 1982, p. 14.
- ⁵⁷"Letters," The Economist, 10 September 1983, p. 6.
- ⁵⁸Gibraltar: British or Spanish? (London: Wilton House Publications, 1976).
- ⁵⁹The Economist, 31 July 1982, p. 34.
- ⁶⁰The Economist, 1 December 1984, p. 56. Washington Post, 5 February, 1985 pp. A1, A6; 12 February 1985, p. A16.
- ⁶¹International Defense Review, 11/82, p. 1501. The Economist, 5 March 1983, pp. 45-46; 11 August 1984, pp. 43-44.
- ⁶²Jane's Defence Weekly, 26 October 1985.
- ⁶³The Economist, 15 June 1985, p. 45.
- ⁶⁴Ambassador John Halstead, "The Atlantic: The Linchpin," U.S. Naval Institute Proceedings: Sea Link Supplement, December 1984, pp. 20-21.
- ⁶⁵NATO Review, opcit., p. 17.

ALCANCE Y DELIMITACION DEL COMPROMISO ADOPTADO POR EL
GOBIERNO ESPAÑOL ANTE LA ALIANZA ATLANTICA

ANGEL VIÑAS

Catedrático de Economía Aplicada de la
Universidad Complutense.

Asesor Ejecutivo del Ministro de
Asuntos Exteriores

Ponencia presentada al Seminario sobre
La posición de España en la Alianza Atlántica,
organizado por el Instituto de Cuestiones Internacionales.

Madrid, 7-8 de noviembre de 1985

Las opiniones contenidas en esta ponencia son estrictamente
personales.

La postura del Gobierno socialista español ante la Alianza Atlántica ha dado pie, a lo largo de los últimos tres años, a una controversia acalorada. En este lapso de tiempo los partidos de la oposición y buen número de medios de comunicación social han criticado dicha postura y no han retrocedido, en ocasiones, ante descalificaciones más o menos agrias del Ejecutivo, acusándole de extrañas indecisiones o, en el mejor de los casos, de no poseer una estrategia concreta de cara a la Alianza.

Este trabajo pretende reflexionar sobre posibles elementos racionalizadores del debate extrayendo algunas conclusiones de hechos bien conocidos pero que no han solido figurar en lugar prominente en la crítica de la postura del Gobierno.

Parece, en primer lugar, imprescindible acudir a la historia en búsqueda de ciertas pautas interpretativas. No se trata de reformular el pasado ni de aplicar la cláusula post hoc ergo propter hoc sino de destacar algunas dimensiones olvidadas. Esto se hará a través de un cuestionamiento directo de datos que son o pueden ser, en su mayoría del dominio público.

Es notorio que el partido socialista acudió a la campaña que desembocó en las elecciones del 28 de octubre de 1982 con un doble compromiso en relación con la OTAN: la paralización del proceso de integración militar, que no se definió, y la convocatoria de un referéndum para que fuese el propio pueblo el que se pronunciara sobre nuestra pertenencia a la Alianza.

En la primera reunión del Consejo Atlántico a que asistió el nuevo Ministro de Asuntos Exteriores, quedó en claro en diciembre de 1982 que el Gobierno recién llegado a la responsabilidad de dirigir la política de la Nación consideraba que la adhesión española al Tratado de Washington se había producido en los términos autorizados por el Parlamento. El Ministro, Fernando Morán, anunció entonces que España actuaría como un miembro fiel, sólido y cooperador de la Alianza. Sin embargo, consecuente con los compromisos electorales, el Gobierno detenía el proceso de incorporación a la estructura militar con el fin de estudiar rigurosamente los intereses españoles desde el punto de vista de la defensa así como todas las consecuencias que la adhesión y el planteamiento de una eventual integración militar pudieran representar.

La primera conclusión que no suele subrayarse en el debate interno español es que los dos compromisos electorales mencionados, y políticamente asumidos por el nuevo Gobierno, suponían una delimitación frente a los teóricamente posibles como podrían haber sido la expresión del deseo de salir de la Alianza si el electorado otorgaba al partido socialista -como así ocurrió- su confianza mayoritaria.

El partido socialista también hubiera podido señalar en el programa un horizonte temporal preciso para la celebración del referéndum. De hecho, sin embargo, sólo se afirmó que tal consulta tendría lugar a lo largo de la futura legislatura. En

la actualidad, octubre de 1985, se ha desarrollado en la prensa un curioso juego de declaraciones de políticos de la oposición y analistas sobre si la prevista consulta popular se realizará o no. El Gobierno, por sus más cualificados portavoces, ha afirmado una y otra vez la voluntad de llevarla a cabo. En proyecto de presupuesto para 1986 figura ya una cantidad para sufragar los costes del referéndum. En cualquier caso la delimitación en 1982 de los compromisos que teóricamente hubieran podido asumirse se explica, en mi opinión, porque la dirección del partido socialista ya antes de aquellas elecciones era bien consciente de los cambios que para el entorno sobre el que se proyectaría la política exterior de España se derivaban del hecho mismo de la adhesión al Tratado del Atlántico Norte.

Esta no es una interpretación piadosa, propia de un militante socialista y reformuladora del pasado. Nada menos que uno de los principales responsables de haber puesto en marcha el proceso que condujo a la incorporación española al Tratado de Washington, el ex presidente del Gobierno D. Leopoldo Calvo-Sotelo, señalaría posteriormente en una conferencia celebrada el 4 de abril de 1984 en la Fletcher School of Law and Diplomacy de la Tufts University, lo que sigue: "Yo sospechaba que la decisión atlántica sería particularmente difícil para un gobierno en el que con toda seguridad participarían sectores de la izquierda que podían llegar al poder. (...). La decisión de incorporar España a la Alianza no sería fácil para un gobierno de izquierdas (o para una coalición de izquierdas), aunque tal gobierno podría aceptar la herencia del pasado".

En consecuencia, si el Sr. Calvo-Sotelo reflejó, como hay

que considerar, en tal conferencia algunos rasgos de sus pensamientos y estrategia en el período 1981-1982 debemos concluir que el deseo de prevenir una decisión posterior. contraria a la incorporación española a la Alianza muy posible mente desempeñó un papel cierto en la decisión adoptada por el último Gobierno de UCD.

Dado que, por otra parte, la Alianza Atlántica se estableció y mantiene entre naciones libres y soberanas, pertenecientes a la misma órbita política y democrática, habría que preguntarse acerca de las razones por las cuales el Sr. Calvo-Sotelo intuía que un eventual Gobierno de izquierda podría verse inducido a aceptar la herencia que UCD le legaba al coste de una notable escisión entre las fuerzas políticas del arco parlamentario y de amplias movilizaciones populares lideradas, no en último extremo, por el partido socialista.

En mi entender -aunque puedo estar equivocado- dicha posibilidad habría de ligarse con el recorte del margen de maniobra internacional que la salida del Tratado de Washington hubiera conllevado para cualquier Gobierno y, más singularmente, para el socialista, salida que -por otra parte- el propio PSOE no preconizaba.

En definitiva la formulación de la postura española en y ante la Alianza habría de enmarcarse en el cuadro general de la política exterior y de seguridad desarrollada por el Ejecutivo socialista desde finales de 1982 y uno de cuyos primeros hitos fue, no debe olvidarse, promover la pendiente ratificación parlamentaria del convenio de amistad, defensa y cooperación hispano-norteamericano del 2 de julio de 1982. Ciertamente dicha acción no pudo iniciarse hasta después de la fir

el que los Gobiernos español y estadounidense coincidían en entender que ninguna cláusula o disposición del citado convenio prejuzgaban la cuestión de la integración española en la estructura militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

De ambas decisiones, la de permanecer en la Alianza y la de ratificar el convenio hispano-norteamericano, podría concluirse que fue prioritario para el gobierno socialista contribuir al mantenimiento del statu quo en la crucial dimensión de la política de seguridad internacional en unos momentos en que la tensión entre las superpotencias alcanzaba cotas muy elevadas y no progresaban las negociaciones soviético-norteamericanas de Ginebra, preconizadas por la "doble decisión" de 1979.

La voluntad de mantenimiento del statu quo iba a manifestarse también en un plano mas imperfectamente percibido por la opinión pública: el de la presencia española en los distintos órganos y escalones de la Alianza.

El Gobierno socialista se encontró, en efecto, con que su antecesor había introducido a España en un abanico de comités y órganos que pertenecían tanto a lo que convencionalmente se denomina estructura civil como a la militar.

Esta presencia se había materializado desde fecha muy temprana, tras la adhesión, y cuando el Gobierno socialista tomó posesión España participaba ya en el 21 órganos y comités de

la Alianza.

El primero de ellos había sido el Grupo especial consultivo en el que España entró el 20 de junio de 1982. Siguió, en rápida sucesión, el acceso al Comité político y al económico tres días mas tarde. El 15 de julio España se incorporó al Comité militar y en agosto al Grupo de trabajo ejecutivo y al Comité del presupuesto civil.

La situación política española se había deteriorado para entonces considerablemente y el ex-presidente del Gobierno y miembro fundador de UCD, Adolfo Suárez, había abandonado ya este partido para formar el suyo propio.

Ello no obstante, el Gobierno de Madrid prosiguió imperturbable su marcha hacia comités, como el de examen de la defensa, de fuerte contenido militar o que forman parte de la estructura de este caracter según la definición de la propia Alianza tales como la Conferencia de altos jefes de logística, el Comité de sistemas de mando, control e información y proceso automático de datos o el Comité para comunicaciones y electrónica. La incorporación a los últimos se hizo ya después de las elecciones generales del 20 de octubre de 1982, cuando el último Gobierno de UCD desempeñaba sus funciones interinamente.

A comienzos de aquel mes España había ingresado en el Comité de operaciones y ejercicios del Consejo y en el Comité científico que fueron seguidos, el 14, por el Alto Comité de planes civiles de emergencia y la Conferencia de directores naciones de armamento cinco días más tarde.

En el período, muy peculiar, en el que el cese del Gobierno en funciones era, por imperativo legal , ya inminente,

continuó la incorporación española a órganos como el Comité de desafíos de la sociedad moderna, el Comité de seguridad, el Comité para la coordinación del espacio europeo y al Grupo de planes nucleares. A este último España accedió el 30 de noviembre de 1982. Al día siguiente lo hizo al Comité de planes de defensa, también de alto contenido militar, coincidiendo ya prácticamente con la entrada en funciones del nuevo Gobierno socialista. Conviene no olvidar, por último, que España también ingresó por aquellas fechas en el plenario del Eurogrupo.

Todo esto se señala, simplemente, para mostrar que el nuevo Gobierno se encontró, pues, con una situación que no era en ningún modo equiparable a la que ocupaba -y ocupa- Francia en el seno de la Alianza.

Las afirmaciones de que España adoptaría una actitud similar a la francesa eran, además, incorrectas en cuanto que España no había salido (por no haber entrado) en el mando militar integrado, no tenía los vínculos que con éste unen al Gobierno de París, no posee obviamente fuerza disuasora nuclear y no participa de forma alguna en la "extensión" de la disuasión a la República Federal de Alemania.

El Gobierno socialista, respetuoso de la situación creada y de las expectativas que para la participación española pudieran tener otros miembros de la Alianza, asumió la herencia que le legaba el último Gobierno de UCD. No se ocultaba que, al actuar de tal suerte, se aceptaban o consideraban como buenas ciertas incoherencias con la postura que se hubiese considerado deseable. Al fin y al cabo, podía argumentarse que si era la voluntad declarada del partido socialista paralizar la incorporación a la estructura

militar integrada, ello se compadecía mal con la presencia española en el Comité Militar que, en la propia definición de la Alianza, se encuentra en la cúspide de la misma.

En realidad tales presuntas incoherencias son fácilmente explicables. El Gobierno socialista congeló el proceso, ya en marcha, de entrada de España en los distintos órganos de la Alianza. Al proceder de tal suerte, detuvo en un momento determinado del tiempo la proyección del film al que dicha entrada podría asemejarse. En el fotograma en que se detuvo la película los distintos actores aparecieron en una posición relativa única, diferente de aquélla que hubieran tenido si el film hubiera continuado su proyección algunos más. Y el Ministro de Asuntos Exteriores, en su comparecencia ante la Comisión del Congreso el 21 de diciembre de 1982, señaló ya explícitamente que el Gobierno no consideraba necesario retirarse de los Comités en que ya participaba España. Se declararía, no obstante, que tal presencia no significaba voluntad alguna de continuar el proceso de integración militar.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que, a priori, el partido socialista no hizo ninguna definición precisa acerca de lo que representaba estar incorporado o no al mando militar integrado.

Ello se debía, sin duda, a la dificultad que implica establecer una separación nítida entre éste y la estructura civil o entre permanecer en el Tratado como parte signataria

del mismo y participar en los diversos comités, de variada naturaleza, de él derivados.

A decir verdad, con posterioridad a la toma de posesión del Gobierno socialista, España solo se ha incorporado a dos órganos de la Alianza: al Comité de defensa aérea, el 21 de febrero de 1983, y a la NAMS0, el 1º de enero de 1985.

Durante la gestión socialista no se han dado, pues, pasos adicionales significativos de carácter orgánico en el camino de la incorporación al mando militar integrado por encima de los que, con evidente despreocupación de las realidades políticas españolas (permítanme que utilice esta formulación) pero en pleno uso de sus facultades legales, había dado ya el último Gobierno de UCD.

La incorporación al Comité de defensa aérea es consistente con la anterior participación en la Conferencia de directores nacionales de armamento y el acceso a la NAMS0 obedece a motivos relacionados con la orientación que tiene el Gobierno socialista con respecto a la política industrial de defensa y que he tratado de analizar en un artículo ad hoc en la revista teórica del partido, Leviatán, en el número del verano de este mismo año. Por lo demás, no debe olvidarse la previa participación en el Eurogrupo.

España ha mantenido su presencia y ha trabajado activamente en la mayor parte de los comités y órganos a los que estaba incorporada. Esto, y el análisis de la documentación de la Alianza recibida en Madrid, han permitido al Ejecutivo socialista hacerse una idea más precisa de lo

que significa estar en ella y de lo que supone participar en el mando militar integrado.

Al tiempo el gobierno se ha familiarizado con las opiniones vertidas en el seno de la Alianza y generadas por ella en mucha mayor medida que nunca pudo hacerlo el último Ejecutivo de UCD.

Tiene importancia subrayar esto porque en el debate político español es frecuente escuchar a miembros de la oposición afirmaciones críticas contra el Gobierno como si éste, a finales de 1985, desconociera plenamente lo que es y cómo funciona la Alianza.

Desde el Gobierno socialista podría dirigirse este mismo reproche, sin embargo, a la oposición atribuyéndole quizá valoraciones efectuadas en base a motivaciones ideológicas hechas en gran medida con un conocimiento fáctico sobre la Alianza infinitamente menor al que, lógicamente, posee hoy el Ejecutivo.

Son cuatro los criterios fundamentales que parece preciso conjugar para definir la participación, o no, en el mando militar integrado de la Alianza.

Por orden de importancia se trata de los siguientes :

- 1º) Presencia activa en el trabajo operativo y en la planificación operacional.
- 2º) Participación en la infraestructura.
- 3º) Presencia en los mandos y submandos regionales.
- 4º) Asignación de fuerzas.

La mera enunciación de estos criterios permite observar que - -

el Gobierno no ha incumplido, antes al contrario, el primero de los compromisos que el partido socialista contrajo con el pueblo español ante las elecciones generales de 1982.

Por su parte, la continuada presencia en órganos de la estructura civil, según la definición de la Alianza, pero de carácter inequívocamente político-militar, y en otros, como el Comité Militar, que indudablemente están relacionados de forma íntima con el mando integrado, responde a la voluntad del Gobierno socialista de mantener a España como miembro fiel, sólido y cooperador en su calidad de signataria del Tratado de Washington.

Queda, naturalmente, el segundo compromiso: la celebración de un referéndum para que el pueblo español se pronuncie sobre la pertenencia de España a la Alianza Atlántica.

Una larga serie de declaraciones oficiales al más alto nivel ha sostenido, sin fisuras, que la consulta se llevará a cabo.

En su visita a Washington en setiembre de 1985 el Presidente del Gobierno recordó ante una audiencia sumamente cualificada en el Wilson Center que la decisión del Gabinete de UCD había roto el consenso que, en la opinión de Felipe González, "debe existir en los temas vitales de política de defensa y de política exterior". Tal decisión no fue de aceptación fácil para una gran parte del pueblo español.

El Presidente señaló en Washington que ya en el debate sobre el estado de la nación del mes de octubre de 1984 se había pronunciado en favor de la permanencia en la Alianza, lo que

no implicaba que preconizase la integración militar en la misma, y que dicha permanencia podría asegurarse tras reparar la escisión sufrida en la opinión pública española.

En efecto, aunque puedan mantenerse otras opiniones, cabe afirmar que el "tema OTAN" será un problema histórico en el momento en que el pueblo español ratifique, con su pronunciamiento, la continuación en la Alianza. Esta se configura, junto con la integración en la CEE, como otra de las vías, dijo en Washington el Presidente González, por las que "España puede -y debe- aportar su contribución a la solidaridad de las naciones democráticas de Europa".

Con la perspectiva que da el paso del tiempo hay que indicar que en un tema como es el de la relación con la Alianza, que no ha sido nunca tan sólo un problema de política exterior o de política de defensa sino, ante todo y sobre todo, un problema de política interior, el mantenimiento del compromiso de convocar al pueblo español para que se pronunciara en referéndum ha cumplido funciones objetivas, tanto hacia adentro como hacia afuera.

Hacia adentro porque traduce la voluntad del Gobierno socialista de no abdicar de ciertas responsabilidades básicas contraídas con el electorado. Por lo demás la no celebración del referéndum podría generar en la opinión pública española la sensación, -profundamente desestabilizadora para las instituciones democráticas- de que el Gobierno lo obviaba por encontrarse sometido a presiones foráneas. Esta acusación podría, sin duda, ser asumida por Gobiernos de democracias más arraigadas que la española pero entiendo que el precio que España pagaría por

comportarse de tal suerte podría ser demasiado elevado en términos de la alienación que sin duda se manifestaría en grandes sectores de la opinión pública. La no convocatoria del referéndum desprestigiaría al PSOE y con él, por extensión, a los partidos políticos con vocación gubernamental ya que en un país que sólo recientemente ha accedido a un régimen parlamentario es posible que erosionase de forma considerable la credibilidad de la incipiente clase política democrática.

Este desprestigio del PSOE no tendría únicamente alcance partidista sino nacional al asumir el partido socialista una parte sustancial de la modernización institucional de España, que en su momento UCD no pudo acometer con la intensidad y en la dirección debidas pero que menos verosímilmente estaría en condiciones de hacer la oposición de derechas.

En cualquier caso, si la política exterior y de defensa no tienen respaldo popular, ^{difícilmente} serán firmes. Si el pueblo español orientado convenientemente por el Gobierno, y eventualmente por una parte de la oposición, se situara detrás de la definición gubernamental, ello permitiría asentar sobre una base mucho más sólida la interacción española con los países europeos occidentales.

Frente a estas funciones objetivas internas no cabe ignorar que en contra de la celebración del referéndum se han manejado argumentos de peso tales como que el Gobierno podría no arrastrar a una gran masa de la opinión, posibilidad que aumentaría si la oposición de derechas votara en contra de la pregunta que formule el Ejecutivo o se abstuviese en la consulta popular. Por otro lado, la campaña del referéndum podría agitar a la sociedad española.

La objeción, frecuentemente suscitada, de que nunca se ha hecho un referéndum en Europa occidental sobre temas de seguridad y que ésto crearía un peligroso antecedente no me parece de de masiado válida por, entre otras, las siguientes razones:

1ª) En regímenes de democracia parlamentaria suele recurrirse a uno de los instrumentos típicos de la democracia directa como es el referéndum cuando el tema objeto del mismo resulta lo suficientemente importante para que pase a segundo plano la representatividad incorporada al Parlamento.

2ª) Entre tales temas figuran en lugar destacado aquéllos que provocan escisiones profundas en el seno de la opinión pública o que radicalizan a la clase política. Los ejemplos británico y noruego con respecto a la CEE son suficientemente ilustrativos de la intensidad del divorcio generado en ambas sociedades sobre una decisión considerada, justamente, como vital.

3ª) El referéndum cerraría el proceso, hasta ahora inconcluso, de incorporación española a la Alianza. No hay ningún otro Estado europeo occidental que se encuentre en igual situación. Si bien es posible que en ciertos países el soporte que recibe la política de seguridad ha descendido considerablemente, no se cuestiona en ellos a nivel significativo su permanencia en la Alianza.

En consecuencia, y si esta interpretación es correcta, el caso español es un caso sui generis que no tiene porqué servir de precedente para nada.

Por lo demás, el compromiso sobre el referéndum ha cumplido también funciones objetivas hacia afuera:

Ha permitido, por ejemplo, ganar tiempo para apuntalar el despliegue de una política exterior orientada por el deseo de generar y mantener márgenes de autonomía y que, por consiguiente, se pretendía novedosa.

El compromiso ha hecho ver también que, en ciertos casos considerados como vitales, el Gobierno socialista no se arredra ante la conveniencia de incorporar el peso de la opinión pública española a la determinación de las grandes opciones en materia de relación con el exterior.

Es posible que este compromiso haya reducido el nivel de presiones que sobre el Gobierno socialista podrían haberse ejercido sobre él desde el entorno hasta el momento de fijación de la estrategia española en política de seguridad, hecha por el Presidente González en octubre de 1984.

Por último, el compromiso ha vinculado los procesos conexos de incorporación de España a los grandes foros de cooperación europea. Difícilmente podría el Gobierno socialista aconsejar a los ciudadanos que votasen en favor de la permanencia española en la Alianza si, en otro ámbito jurídicamente distinto, los países miembros de la misma no hubiesen respaldado el ingreso en la CEE.

Naturalmente, todo lo que antecede es discutible. Lo que me parece menos controvertible es la necesidad de otorgar atención a la valoración precisa que haga un Gobierno soberano de los intereses nacionales y de la forma en que mejor cree que pueda servirlos.

En este sentido, pesa sobre una parte de la opinión pública española, y quizás sobre ciertos sectores del Ejecutivo, la historia de la incorporación de España a la Alianza y la dejación que cabe imputar al último Gobierno del Sr. Calvo-Sotelo en la defensa de dichos intereses.

Desde esta perspectiva he de remitirme a lo que ya tuve ocasión de exponer en el periódico EL PAIS a finales de febrero y principios de marzo de 1982: se juzgará a dicho Gobierno por la forma en que supiera definir un status de participación en la Alianza que tuviese en cuenta prioritariamente los intereses de seguridad españoles, que sólo en parte coinciden con los de los demás miembros de la misma.

En la dejación de intereses que entiendo puede achacarse a los responsables de la política exterior^y de defensa de la época figura, en primer lugar, el olvido que a la hora de preparar la adhesión al Tratado de Washington sufrieron los relacionados con el escenario Sur, fuente potencial de fricciones y en donde radican Ceuta y Melilla. En este sentido, y aunque las comparaciones históricas deben tomarse con un grano de sal, cabe recordar que, como señaló el Ministro de Asuntos Exteriores en el Club Internacional de Prensa el 26 de enero de 1983, cuando Turquía se incorporó al Tratado de Washington planteó una serie de problemas previos, que fueron recogidos en el protocolo de invitación. Posteriormente, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, el 30 de junio del mismo año, Fernando Morán evocó que Turquía incluyó un territorio, Alejandreta, reivindicado por Siria dentro de aquel en el que surte efectos el Tratado.

Nada similar se hizo en el caso de España. Es posible ^{no hubieran} en nuestro caso, dado resultado alguno los eventuales intentos porque Ceuta y Melilla fuesen consideradas como partes integrantes del territorio español a los efectos de los artículos 5º y 6º, pero existían otras posibilidades. Entre ellas, por ejemplo, una especie de declaración que calificase a Ceuta y Melilla como zonas de interés estratégico para la Alianza o algún tipo de compromiso por el cual España recibiera apoyo material y diplomático en el caso de un conflicto sobre Ceuta y Melilla no provocado por la agresión española.

Claro que esto hubiese requerido tiempo e imposibilitado, quizá, que la adhesión al Tratado de Washington se hiciera con la premura que parecía exigir la estrategia del Sr. Calvo-Sotelo.

Entiendo, por consiguiente, que una de las variables que podrían afectar, en el futuro, a la relación de España con la Alianza se encuentra en la conjugación de intereses diferenciales, propios, con los comunes, en que convienen los demás signatarios del Tratado.

Esta diferenciabilidad de intereses no sólo tiene algo que ver con los hipotéticos escenarios de seguridad en el Mediterráneo occidental sino también con Gibraltar, respecto al cual ni en el protocolo de invitación ni en el de adhesión el Gobierno español hizo reserva alguna.

El contencioso hispano-británico sobre el Peñón ha sido

encauzado después en conversaciones bilaterales que no excluyen, a priori, la negociación sobre el tema sustancial: la soberanía.

Es insólito en la experiencia europea comparada que un miembro de la Alianza ocupe una parte del territorio nacional de otro miembro. Recordemos, a este tenor, que uno de los argumentos oficiales que esgrime la República de Irlanda para defender su postura ante la Alianza es que el Reino Unido ocupa una parte de su territorio: el Ulster.

~~Es posible que hubiese sido contraproducente enfrentar una~~ reivindicación nacional ampliamente apoyada por todos los Gobiernos españoles como es la de Gibraltar y la adhesión al Tratado de Washington. Pero lo cierto es que no se hizo nada aunque queda fuera de toda duda el carácter inusitado de la situación gibraltareña. No sería, pues, de extrañar que un Gobierno atento a la mejor defensa de los intereses nacionales se sirviese de la mayor o me^{nor} intensidad de participación en los esquemas de la Alianza como otra baza que jugar para inducir un proceso de cambio en el status del Peñón.

Por lo demás, es evidente que España está obligada a cumplir -y cumple- los compromisos que se derivan directamente del Tratado de Washington.

A estos efectos no será superfluo señalar que España

ha realizado y realiza, en el marco de la política de paz y seguridad preconizada por el Gobierno socialista, numerosos esfuerzos para atender a las obligaciones que dimanar de los artículos 1º, 2º y 3º del Tratado. En cerca de diez años se ha incrementado en un punto porcentual el gasto de defensa que, de acuerdo con la definición OTAN, ha pasado de suponer un 2,4% del PIB al 3,5% de la actualidad.

España participa en los órganos de cooperación política y estratégica generados en el seno de la Alianza y cumple, en consecuencia, con los compromisos derivados de los artículos 4º y 9º del Tratado. Naturalmente, la afectan de pleno, como a los demás signatarios, los artículos 5º y 6º, núcleo de la relación contractual.

Por supuesto, la imbricación con la Alianza es susceptible de numerosas matizaciones, en el marco del cumplimiento de las anteriores obligaciones.

Sería ocioso, por mi parte, especular sobre lo que pueda aportarnos el futuro. Es verosímil que existan en la Administración documentos de estrategia que analicen las ventajas e inconvenientes de las diversas modalidades posibles de continuar o modificar la participación en los esquemas de la Alianza. Entiendo que no sería razonable esperar que el Gobierno muestre públicamente sus cartas en el duro juego de la política internacional. Otros tampoco lo hacen.

Es presumible que no lo hará el Gobierno socialista. Lo que sí puede hacer el Gobierno socialista, y en parte lo ha hecho ya en el discurso entre responsables de la política exterior y de defensa, españoles y extranjeros, es subrayar que, a diferencia de lo ocurrido en el pasado, una España plenamente democrática-

ca debería estar en condiciones de llevar a cabo una acción gubernamental exterior precisa. Esta, con pleno reconocimiento de la solidaridad de las democracias, que no se niega en ningún momento, habría de procurar no identificarse miméticamente con otros intereses ajenos a, o contradictorios con, los propios tal y como triunfan en el proceso político interno. Innecesario es decir que dicho proceso culmina en resultados que permiten formar Gobiernos de uno u otro color, que pueden desarrollar una u otra política.

~~Es posible que en el inmediato futuro la actitud española~~
ante la Alianza se base en la determinación de áreas de congruencia entre los intereses comunes y los específicos españoles. Hay aquí tarea para absorber los esfuerzos conjuntos durante varios años.

Mientras tanto, subsiste plenamente -en mi opinión- el punto del denominado "decálogo" del Presidente Felipe González cual es el relacionado con la conveniencia de formar un cierto consenso en materia de política de seguridad.

Se han registrado avances importantes en tal sentido si bien, en el momento de escribir estas líneas, se mantengan las discrepancias sobre los mecanismos procedimentales. Se reprocha al Gobierno, por ejemplo, la insistencia en querer celebrar el referéndum, como si éste no cumpliera funciones objetivas, que el Ejecutivo conoce, pero que no se analizan en la a veces apasionada discusión política.

En términos más generales se acusa al Gobierno de practicar una política estrictamente ideológica frente a la Alianza y de aquí se derivan enjuiciamientos muy críticos.

Mi opinión es opuesta a tal diagnóstico. Soy de los que creen que un gran sector de la política exterior no tiene más de "política de

ejemplo, la política económica o social, entiendo que uno de los desafíos de los Gobiernos y partidos socialistas en la actualidad, no sólo en España sino en el resto de Europa occidental, radica en conjugar flexible y creativamente la fidelidad a unos valores propios de la izquierda europea con los principios de la Realpolitik.

No cabe negar, me parece, que el Gobierno socialista ha tenido sensibilidad ante la última. Es innegable que ha habido un cambio entre las actitudes del período anterior al mes de mayo de 1982, fecha de incorporación de España a la Alianza, y la política desplegada posteriormente.

Se ha asumido una herencia pesada y se han mantenido los resultados de una acción gubernamental con la que no se había estado de acuerdo.

En innumerables ocasiones el Gobierno socialista ha indicado, a través de sus más cualificados portavoces, su solidaridad con la defensa de los valores de las democracias occidentales. El énfasis puesto en lograr el ingreso de España en la CEE, objetivo fundamental de la política exterior de este Gobierno, ha precisado mejor que cualquier otra dimensión el carácter genuino de dicha política.

No parece justo acusar al Gobierno socialista de ignorancia o de indiferencia ante los problemas de seguridad comunes al mundo democrático occidental. Pero en este último tampoco debería extrañar que, de una u otra manera, se pongan en primera línea de la atención los problemas de seguridad propios, de cara a conceptualizar y desarrollar una política auténticamente nacional.

7

POLITICAL AND MILITARY COOPERATION IN NATO'S
SOUTHERN FLANK AND EUROPEAN SECURITY

(c) Ciro Elliott Zoppo

Professor of International Relations
of the
University of California, Los Angeles

Prepared for the INCI Conference on "Spain
and NATO," Madrid, November 7 & 8, 1985

CURRICULUM VITAE

Ciro Elliott Zoppo, an American, is Professor of International Relations at the University of California, Los Angeles. He has a Masters and a Ph.D. from Columbia University, New York. An officer in the U.S. Army, he saw combat in the European theater in the Second World War.

During his career, he has been a Research Associate in the Center for International Affairs of Harvard University, and a member of the research staff and consultant at The Rand Corporation. In these capacities he participated in studies on the national security for the government of the United States. Professor Zoppo has also been Executive Director of the California Seminar on Arms Control and Foreign Policy, an organization co-sponsored by Rand and the California Institute of Technology. Currently, he is a member of the Steering Committee of the UCLA Center for Strategy and International Affairs, and of the International Institute for Strategic Studies, London.

Professor Zoppo has published many studies on international security, arms control, and Mediterranean politics. Among his works pertinent to the subject of this essay are: *France as a Nuclear Power* (1964); *Nuclear Technology, Multipolarity and International Stability* (1966); *The Soviet-American Confrontation in the Mediterranean and the Middle East* (1973); *Naval Arms Control in the Mediterranean* (1975); "La Turquie en crise; quels risques pour l'ouest?", *Politique Internationale*, Paris (Fall 1980); "El Mediterraneo en la politica exterior de Estados Unidos," *Revista de Estudios Internacionales*, Madrid (Jan.-March 1982); "'Geopolitica, Sicurezza Europea e Pace Mondiale nell' Era Nucleare," *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Florence (April 1982); *American Foreign Policy, NATO in the Mediterranean, and the Defence of the Gulf* (1984); and with Charles Zorgbibe, eds., *On Geopolitics: Classical and Nuclear* (1985).

I. PREMISES AND CONTEXT

The central premise of this analysis is that the security policies of NATO Mediterranean members are primarily concerned with how to maintain and promote deterrence of East-West military conflict in order to prevent a conventional or a nuclear war in Europe. Conventional and nuclear deterrence for the defense of the Atlantic Alliance has been seen, since the founding of NATO, as intimately connected and practically indivisible. What strengthens one strengthens the other. For Mediterranean members of the Alliance, the military contribution they would make has been seen primarily in terms of the conventional forces, and of the bilateral arrangements with the United States, for the common defense.

In fact, NATO doctrine has always assumed the probable initial phase of defense to be conventional. For the same war, experts have frequently assumed that the Warsaw Pact has contingency plans and the forces to wage a conventional attack against Western Europe. But Soviet military doctrine implies that the Soviet Union's plans also include strikes against NATO nuclear forces with conventional weapons.

In a world with nuclear weapons, nothing can insure against a nuclear response to such attacks. The threat of an escalation to nuclear conflict remains, therefore, a constant feature of the East-West security relationship. Consequently, the state of the U.S.-Soviet strategic nuclear balance, and its relationship to the Eurostrategic and conventional East-West military balance, in Europe, has been for many years the source of West European concern about the strength of the military coupling between U.S. and West European defense.

because the ultimate catastrophe for each nation's security--nuclear war--cannot be avoided through political means; regardless of how much distance Europe takes from the United States politically and militarily.

Western countries in Europe and the Mediterranean could not isolate their national destiny through political expedients because of the physical and societal effects of a nuclear war that devastated Europe, East and West. Radioactive fallout knows no political frontiers, and even a partial "nuclear winter" resulting from a nuclear conflict between the Soviet and American superpowers would surely seal the fate of neutral, unaligned and members of alliances alike. Mediterranean countries of the Southern Flank would find it difficult to survive, as viable economic-political units, even in a Europe devastated by a protracted conventional East-West war, without nuclear fire.

The premise that the deterrence of war is the focal role of NATO does not invalidate the primacy of military adequacy at the national level for members of the Alliance. There can be no credible deterrence without a perceivable and appropriate military capability that sustains the political will to defend the motherland. For the countries of the Southern Flank, there are no credible or available options without full political, economic integration into Western Europe and military integration into the Atlantic Alliance.

Politically, this approach would not reduce the options available to Italy, Turkey, Greece, Portugal, and Spain in regard to non-NATO areas. All members of NATO have pursued foreign policies, in the Third World, more suitable to the particular requirements of their national interests,

Specifically, this means the acceptance that militarily there is no Western defense possible without the central role of the United States; achieved most efficiently, at the conventional level of defense, through operational integration in NATO. This requirement is crucial for the Mediterranean members of the Alliance. The political, as well as the military, geography of the Mediterranean makes it virtually impossible, beyond well-meaning political declarations, to operate a joint defense effectively without the United States as the lynchpin uniting the various national defense operations into a coherent joint strategy. One reason is that American bases in Greece, Turkey, Italy, Spain, and Portugal are all sustained by bilateral agreements between the host country and the United States. All of them, except for those in Spain, are expressly legitimized as NATO facilities for NATO missions. (Any other use of these facilities by the United States is at the discretion of the host government on an ad hoc basis.)

Moreover, except for Italy, most major weapons systems in these countries are American. This gives a degree of military interoperability to the Southern Flank not matched on the Central Front. More important still, the United States, principally through land- and sea-based air power, and U.S. naval forces provides an operationally aggregating role for the Mediterranean countries. Each on his own, because they are either at odds politically, constrained by limited budgets, and isolated by geography--would not be able to maximize their national defenses, except through joint efforts with the United States.

Cooperative and joint security efforts between the United States and Western Europe to maintain the deterrence of war are inevitable

the interface between American and allied missions for the defense of the Mediterranean region. In the Eastern Mediterranean, integration at the operational military level is even more essential. The resolution of the Turkish-Greek conflict should become a high political priority for the other members of the Southern Flank. Their very national security is at stake. One example should suffice to make the point.

Current and foreseeable technologies of war have drastically changed the character of Spanish security, in terms of time as well as space. This means that the defense of Germany and Turkey--because the Central Front could collapse quickly and the Dardanelles be taken swiftly--are as crucial to Spain's security as is the defense of the Straits of Gibraltar. If either were to fall into the hands of the Soviets, no real geopolitical shelters would be available for Spain other than political satellization. On these fronts, little time is available for mobilization to be useful. Forces in-being will probably define the outcomes of conventional conflict. The rapid pace of modern conflict has been clearly evident in the several India-Pakistan and Arab-Israeli wars, and in the British-Argentine conflict over the Malvinas--even though the last of these wars was fought at distances which in the battle zone were comparable to European continental distances; and for Britain at intercontinental ranges.

II. MILITARY CONSIDERATIONS

Southern Flank countries have displayed a lack of operational integration both within their national boundaries, and as a region,

often in disagreement with the American policies, without fear of political satellization. In regard to East-West security in Europe, however, it is difficult to envisage contingencies, in the years ahead, that would so fundamentally separate the national interests of the United States and those of her European Mediterranean allies which would justify their military isolation from the Atlantic Alliance. Although the internal politics of Spain and Greece, in particular, could rationalize isolationist foreign policy choices, they would be products of a political ideology or a nationalism that failed to confront the geopolitics of the nuclear era. No Mediterranean vocation can militarily shelter the Mediterranean from the fate of Central Europe. And military outcomes there and in the Mediterranean can^{not} be considered without the crucial role of the United States.

Because national defense is inextricably related to the national economy, the economics of defense also militate against any but the most intimate relationship of Mediterranean allies with the industrial countries of the West (including Japan). The often intense commercial competition within the Western world, and between the United States and Western Europe and Japan does not challenge the proposition that in matters of the technology and defense there is a single Western international economy, without autonomously independent national efforts for Mediterranean countries especially.

In the Western Mediterranean, where no serious conflicts exist between NATO members, i.e., Spain, Portugal, Italy, military integration within NATO would not only facilitate joint operations but also strengthen

The lack of operational contiguity that afflicts NATO defense between the Friuli Venezia Giulia-Veneto Italian front and Bavarian regions of Germany also obtains between Italy and Greece. Again, this has resulted from the combination of physical geography and Albania's political orientation. Although Greek and Turkish NATO defense of Thrace is on contiguous territory, an operational integration of Greek and Turkish defenses did not develop much beyond the common, forward defense NATO strategy, on the ground, and a combined air command of the Aegean region, and has lately practically disappeared altogether, because of the intense disagreements between Greece and Turkey. One of the consequences of the Greek-Turkish conflict on Cyprus in 1974, of operational significance, has been the redeployment of Greek forces to basically wage war with Turkey. To a degree, though not crucially, the deployment of Turkish military forces has also been modified to include Greece as a possible enemy, and to maintain the occupation of the Turkish Cypriote portion of Cyprus.

Thus another operational gap has been added between Greece and Turkey to the one already existing between Italy and Greece and Italy and West Germany. Because of geography, and former internal politics Portugal (with the Azores) and Spain--the latter's recent entry into the political structure of NATO notwithstanding--have traditionally been seen mostly as staging areas and as providers of naval and air facilities for the United States than as integral components of NATO's forward defense strategy. In connection with them too, their geographic location coupled with their politics has isolated them operationally

from the outset of their NATO membership.* Geography and their internal politics furnish a great deal of the explanation. In addition, the geographic and ideological situations of Austria, Yugoslavia, and Albania add their weight.

To begin with, Austria's neutral status, and Yugoslavia's non-alignment have separated the Southern Flank from the Central Front in regard to political geography and military operations. For the Bavarian region of the Central Front this has created the potential for outflanking from the South; although the mountainous terrain would inhibit such a maneuver.

For Italy it has resulted in an operational gap between its own frontline defenses and those of the German Federal Republic. In this case potential outflanking would come from the North. Here again the accidented terrain will be an inhibitor. Although Yugoslavia has provided a spatial and an operational buffer, on its East-West axis, it may, because of the ideology of its regime, also possibly provide a staging area for attack. In addition, even without a change in political orientation, the strong reliance on a territorial defense model by Yugoslavia undercuts that country's posture as a barrier to major operations from the East. In any case, an operational gap has existed that separates, and isolates, the defense of the Central Front from the territorial defense of the Southern Flank.

*The information on force postures, and related matters needed for this analysis, has been drawn principally from the Military Balance (1980-1985), The Strategic Survey, and relevant Adelphi papers of the International Institute for Strategic Studies, London.

This basic relationship, of long standing, between force structures, with their operational missions, and of U.S. military assistance with the related U.S. operational deployments has been shaped also by the increasingly fast-paced changes in the military technology of the U.S. and the USSR, and the attending steep increases of the costs of weapon systems, for the West.

By now, it is evident that the costs and the character of military technological change crucially defines the limits of force restructuring and of weapons systems re-modernization in the Southern Flank. The sliding in the hardware modernization schedule in Italy, and the substantial amounts of U.S. military assistance required for Turkey's modernization program are examples. Similar situations exist in Portugal, Greece, and Spain.

This condition is aggravated by a local East-West military balance which particularly favors the Pact in armor, air power and logistics, that is likely not to be redressed even if NATO goals are met by the end of the 1980s. In fact, without significant alteration in the force postures and the tactics of ground forces formations in Italy, Turkey, Greece, Spain, and to a lesser degree, Portugal, it is difficult to see how indigenous Southern Flank forces can effectively begin to overcome the combined effects of fiscal constraints, weapons and equipment obsolescence, and Pact superiorities in tanks, aircraft and logistical support.

Developments in the military technology of air power and air-to-surface and surface-to-surface rocketry have reduced the geographic

not only from the Central Front but also from the other members of the Southern Flank.

What all countries of NATO's Southern Flank have had as a common experience has been bilateral mutual security treaties with the United States, and (with Italy's exception), military assistance from the United States. This assistance has been a quid pro quo for American use of bases; a use generally, and at times severely, constrained for out-of-area operations. Consequently, bilateral U.S. and host country political and military agreements have been the lynchpin of the operational foundations for the Southern Flank. The force structures of Turkey, Greece, Spain, and Portugal, especially, have been crucially affected by this bilateral relationship with the United States. To a lesser, but nevertheless salient degree, this has also been the case for Italy. In Italy, the basing of the U.S. Sixth Fleet has influenced Italian force structures in less direct ways. But the impact of bilateral relationships, exemplified by the Sixth's basing in Naples has not been negligible. In the interservice rivalry between the Italian Navy and Air Force regarding air power and its service jurisdiction and missions, for example, the presence and role of the Sixth Fleet has figured prominently.

It must be emphasized, therefore, that the geopolitical fragmentation of the Southern Flank, on the one hand, and the pivotal military and political role of the United States, on the other, provide the unavoidable base line for force structure analysis, in the context of Mediterranean security in NATO.

This means that in analyzing force structures for the purpose of identifying the unique competences, traditional preferences, and comparative advantages of the countries of the Southern Flank: geographical attributes; evolving technologies; the specific impacts of U.S.-host country military bilateral agreements; and the potential for actual military conflicts within NATO's Southern Flank and along the ill-defined southern boundaries of NATO, are critical benchmarks for the analysis of options and prospects.

For all of these factors have had, and will continue to have, direct bearing on force structure modernization, on deployments, and on the definition of missions. These will not always actually coincide with NATO strategic and tactical rationales, as formal and declaratory policies may maintain. A fortiori, the situation in the Southern Flank in terms of options and prospects for integrated and joint defense in NATO is manifestly quite different from that prevailing on the Central Front and the Northern Flank. It is both more dynamic and more complex. It is also much more constrained in terms of economic resources and political stability.

Specifically, the fragmented geography of the Southern Flank countries, which with the exception of Portugal, frame the north, east, and west Mediterranean, is becoming potentially more integrated geostrategically, in terms of airwar, because of the impact of changing military technologies. In terms of NATO missions as they interface with evolving national defense programs this means that land-based projection of air power is becoming dominant.

space of the Mediterranean literally ten-fold, and created additional operational requirements for defense of the Southern Flank. On the other hand, they may also have created opportunities for complementarities in the defense of the air spaces of Mediterranean members of NATO and the French Mediterranean theater. The prospects for options for defense of the air space, in each Mediterranean country of the Alliance could integrate regionally into more than the sum of their parts. Threat definition as it translates into military missions also has peculiarities in the Southern Flank which directly affect force postures in terms of options and the prospects for cooperative efforts in Mediterranean security.

Beneath the general agreement on the potential threat from the Warsaw Pact to the security of the Mediterranean region lie increasingly dynamic national definitions of the security threat by Greece, Turkey, Italy, Spain and the other members of NATO's Southern Flank. These changing emphases in threat definition has had, in the case of Greece and Turkey, or could have, in other countries, a direct impact on force posture and missions. One outcome has been some blurring between NATO and out-of-area boundaries.

For example, Spain sees the major threat to its national security coming from the South out of the Maghreb, while Italy, having assumed some responsibility for Malta's security in regard to a potential Libyan threat, is exploring the possibility of redefining its national military mission beyond the traditional coincidence within NATO postures, and missions, on its Northeast frontiers.

Pertinent additional agreements might be inserted for Italy in the existing NATO support understandings. Because of its centrally located geographic situation, southern and insular Italy possesses a comparative advantage useful to the Alliance as a whole.

Because of the geography of the Southern Flank countries, some purely national missions can yield dividends for out-of-area East-West conflict contingencies, in which there is NATO political consensus. For example, a modest expansion of military airfield infrastructures in central and eastern Turkey, coupled with explicit emphasis on missions for the defense of the Turkish airspace would bolster inhibitions against Soviet air penetration of the Middle East and North Africa. This would be a consequence of greater interception capabilities in the Turkish Air Force, and greater capacity to host U.S. combat air power in case of need. The outcome would greatly enhance strictly NATO defensive operations, as well.

Similarly, a bolstered capacity in air defense and in the volume of transit traffic that would be handled in the Canaries would both strengthen the defense of Spanish territory and facilitate inbound U.S. air reinforcement for NATO and out-of-area missions.

Combining two other parameters of the Southern Flank situation--non-NATO, independent national threat definitions and U.S. influence through bilateral military aid--could also yield dividends for NATO. The result would be more potential flexibility and availability of reinforcements for the Central Front from Spain, Italy, possibly Turkey in case of an actual attack there by Pact forces; or, to partially replace U.S. forces depleted from NATO for an out-of-area conflict.

The protection of the national airspace of Turkey, Greece, Italy, Spain, and in its southern theater France as well, could be explicitly coordinated to create complementarities in radar coverage, anti-aircraft defense, interception, and in the case of the Eastern Mediterranean, interdiction as well. For example, a greater emphasis in Turkey, on the defense of the airspace with the recently programmed F-16s, together with an enlarged capacity for the defense of the airspace in the southern peninsular and insular regions of Italy, and adjacent territorial waters could be mutually reinforcing. If the political motivations that have led Greece to shift part of its air deployments onto islands off the Turkish coasts could be projected north and southward, and Spain's airspace defense extended eastward, the air defense coverage of the Southern Flank would be enhanced, while the air defense of each NATO country in the Mediterranean would benefit individually. So could the air defense of Allied forces at sea, particularly if each of the national air forces were to specify fleet air defense missions to add to the anti-ship missions now assigned to components of their land-based air.

Similarly, the capacity for regional air defense, and defense forward in the Southern Flank region would be enhanced if, where it makes sense, in Turkey, Italy, and Greece the infrastructure of military, and dual purpose military-civilian airfields, were to be adjusted to include the necessary basing requirements for hosting additional U.S. air reinforcements. These could include U.S. prepositioning of stocks. This could be accomplished through the bilateral U.S. arrangements with Turkey, Greece, Spain, and Portugal, or preferably NATO agreements.

III. IN CONCLUSION

The economic capabilities available for defense, the limitations on industrial capacity that exist for the production of high technology, in various forms and degrees, in the Mediterranean countries of NATO, when coupled with the geography of the region and the changes that have developed in the technology of conventional arms and nuclear systems, must lead to the following conclusions.

- o Mediterranean and European security are inseparable components in the East-West dimensions of European security.
- o Not only for nuclear deterrence but also at the conventional level of deterrence and warfighting, the participation of American air and naval power--to a lesser degree ground forces--is indispensable for Mediterranean security. U.S. facilities in the Mediterranean are, therefore, an essential requirement of defense.
- o No realistic options exist for any individual member of the Alliance in the Mediterranean to assure its national defense autonomously--without explicit coordination of its operational missions and a reliance on the force postures and deployment doctrines of other members of the Southern Flank. This requires much more than the integration of NATO commands. National security, by each Mediterranean member of the Alliance must be seen as being organically tied to that of each other member, and in direct and explicit function with the defense of

Italy has had, in Lebanon, an intervention contingent--to be sure, one that was constituted, ad hoc, to participate in the multinational force. Spain has been creating its own intervention force for bolstering her defenses in Ceuta, Melilla, and the Canary Islands. The air lift requirement is about 1,500 kilometers. The capability for such air lift could equally put a Spanish brigade in Bavaria. There are in Spain two battalions of marine infantry with amphibious capability but without their own air defense. Turkish forces in Cyprus are a short-legged, not well equipped intervention force. However, some elements, if restructured in advance into light infantry, could be used elsewhere on the Central Front in case of attack.

As of now, political constraints would make it very difficult to pre-assign, officially, missions for these national contingents outside their national territories. Nevertheless, if these forces were developed in each NATO country of the Mediterranean region, for national missions now, they would be viable for projection to NATO defensive missions on other fronts, in case of conflict.

In Italy, the basic rationales for a permanent Italian intervention force are being generated by the debate on a "new model" for national defense. In Spain, the military are already committed to the development of an intervention force. In Turkey, if the issue is broached by West Germany, with an offer of appropriate aid, encouraged and supported by the United States, it would be possibly considered by the Turkish government. This would be a way to operationally link Central Front defense with that of the Southern Flank.

considering what possible forces they could project to the defense of the Central Front. Italy must also consider a possible role in the defense of the Turkish Straits. Greece must redirect its operational deployments to defend northeast military coordination with Turkey.

- o Spanish military integration into NATO would facilitate coordinated, overlapping defense of the Mediterranean, thereby strengthening deterrence of East-West conflict.
- o An integrated air, naval, and ground defense of the Southern Flank and of this flank with the Central Front, can be achieved by relatively modest adjustments in the national defense plans of each Mediterranean member of the Alliance, which could be funge within currently projected national budgets of defense; and U.S. operations in the region. What is essential is explicit coordination of the national defense plans to generate the definition of complementary missions and deployments, which without violating the particular requirements for the national defense of each nation increase the national defense for all.

the Central Front, and developments in the Northern Flank.

- o In the defense of the air space over the Mediterranean the defense of each member of NATO cannot be assured effectively, if at all, without explicit integration of the air defense missions of each country with those of other NATO members--including U.S. naval and land-based air forces in the Mediterranean region. The air defense of each NATO country there, regardless of geographic location, must begin on the easternmost frontiers of the Atlantic Alliance.
- o The separate national navies of Mediterranean members of NATO cannot defend each alone their national territorial waters against the pressures of the Soviet flotilla, and its land-based air support. Only an integrated naval defense--which included the U.S. Sixth Fleet--can achieve this. The Eastern Mediterranean is the crucial sector in which the naval security of the Mediterranean is likely to be ultimately decided.
- o Spain must seriously consider a contribution to the territorial defense of the Central Front and the gap between it and the defense of northern Italy, and possibly of the Dardanelles. Portugal must also consider how to help in the defense of Italy's northwest frontier. Italy and Turkey should both be seriously