
¿ALTERNATIVAS A LOS BLOQUES?

Carlos de la Serna



3

Cada día es más clara la importancia que adquiere para el futuro de la humanidad la evolución de las relaciones Este/Oeste. No por evidente deja de ser sintomático el progresivo avance del miedo a la guerra nuclear o el incremento en número e incidencia de los movimientos pacifistas.

Pero no se trata aquí de ofrecer otro análisis más sobre las razones que subyacen en la tensión internacional, o hacer consideraciones respecto de la coherencia o no de las doctrinas de seguridad defendidas por unos o por otros. Intentamos, en estas líneas, hacer un repaso de las opciones que en este momento se adoptan por diferentes Estados, ante una situación de crecientes tensiones internacionales, a

efectos de evitar o eludir los peligros de la guerra nuclear, la carrera de armamentos o la militarización de las relaciones internacionales.

Los modelos elegidos para este estudio han sido los de la neutralidad, el neutralismo y el no alineamiento, desde un punto de vista de las doctrinas que «oficialmente» se manifiestan por aquellos países

que se reclaman como defensores de alguno de los modelos mencionados. Simultáneamente se intenta comparar lo que resulta de la práctica, en sus políticas exteriores, con la doctrina «oficialmente» abrazada.

Al final se expone un esbozo de conclusiones en un intento de contestar a la pregunta que encabeza este artículo, ¿son la neutralidad, el neutralismo y el no alineamiento opciones válidas para eludir las tensiones Este/Oeste?

Ni que decir tiene que con estas líneas no se pretende dar respuesta definitiva o concluyente a esta pregunta. Ultimamente en España, y con motivo del debate en torno a la OTAN, se han venido escuchando las opiniones de destacados intelectuales y políticos que seguramente disientan con lo que aquí se exponga. Pero vaya la diferencia en las opiniones en favor de la claridad en el debate. Y si con este artículo se arroja un poco de luz en ese debate sobre los modelos de política exterior, pues bienvenido sea. Y si no, pues que se nos sepa perdonar.

La neutralidad

De acuerdo con una definición generalmente aceptada un Estado se vuelve neutral en «virtud de un tratado internacional, o una declaración unilateral de compromiso, mediante la cual se adquiere una obligación legal de no participar en ninguna guerra futura»¹. La no participación en guerras futuras implica la prohibición de suministrar tropas o material bélico a países beligerantes, o dar créditos y préstamos con fines militares a esos mismos países. Asimismo significa no permitir, a Estados en guerra, que emprendan actividades militares en territorios del país neutral, así como tratar a los países en guerra de forma igual en materias no bélicas.

Mientras el mundo siga armado y las guerras sean posibles, el Estado neutral tiene que estar preparado ante cualquier posible agresión.

En el año 1954 Suiza definió oficialmente su propia neutralidad, estableciendo su obligación primaria al respecto en los siguientes términos: no iniciar ninguna guerra de agresión y, a la vez, comprometiéndose a mantener su integridad territorial e independencia proveyéndose de su propia defensa².

Es importante señalar aquí el carácter central que tiene la defensa para el entendimiento de la neutralidad. Un Estado neutral no es un Estado indefenso. Mientras el mundo siga armado y las guerras sean posibles, el Estado neutral tiene que estar preparado ante cualquier posible agresión. Los Estados neutrales europeos son pequeños en términos territoriales y saben que no pueden evitar totalmente ser invadidos por otros países de mayor tamaño y poder. Pero también mantienen el precio de «entrada y ocupación» lo más alto posible, y así disuaden a los potenciales invasores o agresores. A esto hay que añadir una combinación de medidas políticas y diplomáticas en la escena internacional dirigidas a crear un clima de confianza hacia la neutralidad que reclaman para ellos.

Otro aspecto central de la neutralidad es que no sólo debe el Estado neutral comportarse como tal sino que otros miembros de la comunidad internacional —en especial las superpotencias— deben respetar dicha neutralidad. Como escribió Fernando Morán, «no es neutral quien simplemente lo desea sino aquél a quien los demás se lo permiten»³.

Pertenecen al grupo de Estados neutrales —tanto porque así se han declarado, como por el reconocimiento internacional que se les ha dado— Austria y la ya mencionada Suiza, ambas con una neutralidad ratificada por el Derecho Internacional, así como Suecia —cuya neutralidad no está sujeta a obligaciones legales—.

El «status» de Finlandia es, en cierta medida, distinto pues ha suscrito un Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua con la Unión Soviética en 1948, ratificado en 1955 y 1970. Uno podría definir esa neutralidad como «asimétrica», usando el término de H. Neuhold ⁴.

El no alineamiento

Para empezar, y antes de entrar en la descripción de las características que definen el no alineamiento, habría que señalar el carácter negativo que el término conlleva. No se trata de «ser» algo sino de «no ser». Y en la comprensión de ese querer «no ser» quizá encontremos claves para el entendimiento de los problemas que acarrea desde su origen el Movimiento de los Países No Alineados. Pero a esto volveremos más adelante.

En el período que va desde mediados de los años 50 a mediados de los 60, algunos líderes de países como Egipto, la India y Yugoslavia se reúnen para condenar el colonialismo, la discriminación racial y las armas atómicas. Este es el caso de la Conferencia de Bandung en el año 1955, en la que se reunieron 29 países afroasiáticos. Entonces les preocupaba sobremanera la confrontación entre el Este y el Oeste, y en especial al Presidente de Yugoslavia, Tito, que había dirigido una larga y costosa «guerra» de independencia respecto a la URSS. Así en 1958 el Congreso de la Liga Comunista Yugoslava, reunido en Liubliana, rechaza cualquier forma de integración con el Este o el Oeste. Tito necesitaba encontrar apoyos a su política, y se vio empujado a buscar la ayuda de dirigentes como Nehru —con quien se reunió en Brioni en 1956— y Nasser —con quien se reunió en El Cairo en 1956 durante la 1.ª Conferencia de Solidaridad—, convenciéndoles de la necesidad de convocar la «Primera Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países

No Alineados», finalmente celebrada en Belgrado en 1962. En la Declaración final de esa Conferencia figuran los cinco puntos que marcan la base política del llamado Movimiento de los No Alineados:

- 1) Los miembros del Movimiento de No Alineados (MNA) han de asumir una política exterior independiente basada en la coexistencia pacífica.
- 2) Los miembros del MNA tienen que apoyar los movimientos de liberación que luchan por la independencia de su país.
- 3) Los miembros del MNA no pueden pertenecer a alianzas militares inmersas en el conflicto entre las grandes potencias.
- 4) Los miembros del MNA pueden pertenecer a alianzas militares, o suscribir tratados militares, siempre que sea fuera del ámbito del conflicto entre las grandes potencias.
- 5) Los miembros del MNA pueden tener en sus territorios bases militares extranjeras si éstas quedan fuera del ámbito del conflicto entre las grandes potencias.

Para muchos países del Tercer Mundo las esperanzas crecieron después de la Conferencia de Belgrado. Vieron en esta reunión un proyecto político para un futuro mejor, en paz e independencia. Al rechazar ambos bloques creían que iban a obtener mayores beneficios económicos y políticos como resultado de un mayor poder de negociación y maniobra.

Los acontecimientos posteriores demostraron que los beneficios políticos y económicos eran más bien reducidos. Desde un punto de vista político el único éxito del MNA fue la obtención de la independencia de muchas colonias. Simultáneamente el MNA fue incapaz de evitar la intervención de las superpotencias en va-

**El término
«no alineamiento» conlleva
un carácter negativo:
no se trata de «ser»
algo sino de «no ser».**

rios lugares del Tercer Mundo, como el ex Congo Belga o la República Dominicana, y posteriormente en Vietnam. En términos económicos la capacidad negociadora del MNA no dio mejores resultados. Las diferencias entre ricos y pobres hizo la situación cada vez más desesperante para los países del Tercer Mundo. El resultado fue una gran frustración entre los países no alineados.

Las diferencias entre lo que se declaraba en cinco puntos de Belgrado, y lo que aconteció después, señalaban los nuevos rumbos y preocupaciones que iban a animar al MNA: las diferencias entre países desarrollados y «en vías de desarrollo» —como eufemismo para señalar a los países «depauperados»—.

Hasta los años 70 no se «relanza» el Movimiento de los No Alineados. Empiezan entonces a escucharse voces que reclaman unas relaciones económicas más justas entre los países del «Norte» y del «Sur» —otro eufemismo para no llamarlos ricos y pobres—. Con estas posiciones el MNA recupera el «atractivo» perdido para muchos países del Tercer Mundo. Basta con mirar el aumento de miembros en el Movimiento para comprobar la nueva capacidad de «convocatoria» del MNA: en la cumbre de Belgrado (1962) participaron como miembros 25 naciones; en Lusaka (1970) 54 miembros; en Argel (1973) 75 miembros; en Colombo (1976) 86 miembros, y finalmente en Nueva Delhi (1983) 101 miembros.

Poco a poco fue quedando claro que el freno a la independencia real era la dependencia económica del Tercer Mundo respecto de los países industrializados. Y con esta toma de conciencia surgió la reivindicación por un nuevo orden económico internacional (NOEI).

Si nos situamos en la última cumbre del MNA de Nueva Delhi vemos una dedica-

ción casi exclusiva a los asuntos económicos por parte de los países presentes; si bien es justo reconocer que se intentó afrontar algunos aspectos políticos. De hecho la cumbre trató de concretar algunas propuestas, como la hecha por la señora Gandhi, de definir el MNA como un movimiento vinculado a las ideas de «paz e independencia» así como de «igualdad entre las naciones». Para la señora Gandhi también era importante conseguir evitar toda mención implícita de alabanza a la Unión Soviética en el Documento Final. Aspectos ambos dignos de mención ⁵.

La séptima cumbre de los No Alineados también reconoció un cierto fracaso en las negociaciones por un NOEI —como la Conferencia de Cancún de 1981— así como lo poco que se había avanzado por el camino de la ayuda mutua en cuestiones económicas entre naciones del Tercer Mundo. Asimismo, la guerra Irán-Irak y la situación en el Indico tuvieron un papel muy importante en la cumbre. Los llamamientos para un cese de hostilidades entre los contendientes de la guerra del golfo se hicieron por parte de casi todos los participantes sin ningún resultado concreto. La preocupación por el Indico vino por la escalada norteamericana en la militarización de la Isla Diego García.

En cuanto a los aspectos económicos de la cumbre de Nueva Delhi, uno podría mencionar las discusiones sobre el fracaso de Cancún y la decisión de emprender una estrategia de doble vía ⁶, según la cual las negociaciones globales en el llamado diálogo Norte-Sur deberían seguir a pesar de los fracasos anteriores y a la vez convocar reuniones para resolver problemas más inmediatos y encontrar soluciones que, aunque lejos de los planteamientos por un NOEI, signifiquen un alivio para los problemas más urgentes. Entre otros aspectos la cumbre apoyó la idea de convocar una conferencia para la reestructuración del sistema monetario y financiero

**El freno a la independencia
real era la dependencia
económica del Tercer Mundo
respecto de los países
industrializados.**

mundial —un nuevo Bretton Woods—, la renegociación de la deuda del Tercer Mundo y una mayor cooperación Sur-Sur.

Con Nueva Delhi uno podría sacar algunas conclusiones sobre el estado del Movimiento de No Alineados. Entre otras, cabe pensar en:

Ni los países neutrales por un compromiso legal, ni los no alineados por respeto a sus principios, pertenecen a una alianza militar.

5) Como campaña específica del MNA la más importante ha sido la que viene reclamando un nuevo orden económico internacional. Hasta ahora la renegociación económica entre el Norte y el Sur ha sido un fracaso, y no parece verse en el horizonte ninguna solución a la disputa.

a) *Aspectos negativos:*

1) Falta de unidad del MNA. Todas las decisiones son por consenso. A pesar de ello muchos son los países que no aceptan las resoluciones —o no las cumplen en otros casos— con lo cual no son un bloque en las votaciones de la ONU, ni tienen políticas exteriores similares. Por ejemplo, se puede citar las diferentes actividades ante las sanciones económicas contra Africa del Sur e Israel, o el voto en la ONU en cuestiones Este/Oeste.

2) En muchos casos los países no alineados están claramente alineados —y valga la redundancia— con una de las dos superpotencias. Al menos 25 naciones están claramente alineadas con Occidente —entre otras Kuwait, Perú, Indonesia, Arabia Saudí, Senegal, Singapur, Zaire, Malasia...— mientras que unas 15 apoyan abiertamente la política exterior soviética —de forma más que evidente Cuba, Siria, Etiopía, Vietnam, Angola y Yemen del Sur—.

3) La eficacia real y evidente del MNA sobre los asuntos mundiales es más bien reducida. No ha conseguido el movimiento reducir las tensiones Este/Oeste, ni ha sido capaz de evitar la intervención militar del «Norte» en el «Sur» —como ejemplos recientes baste citar el Líbano y Centroamérica—.

4) Asimismo el MNA ha sido incapaz de evitar las guerras entre sus miembros, siendo el caso de la guerra Irán-Irak el más evidente de nuestros días.

b) *Aspectos positivos:*

1) El MNA ha ido adquiriendo cada vez más peso como grupo de presión en cuestiones económicas, y esto aunque sólo fuese por el aumento en sus miembros. De hecho, la Conferencia de Cancún para el diálogo Norte-Sur, aunque fracasase, se convocó por las presiones del MNA.

2) El apoyo de sus miembros al Movimiento de Países No Alineados es el resultado de una búsqueda de independencia frente a las grandes potencias, así como de un apoyo a su carácter de foro de encuentro y gestión de las disputas entre ellos. La búsqueda de la independencia, la paz y la igualdad están muy enraizadas en el espíritu que anima al MNA.

Algunas similitudes y diferencias entre neutralidad y no alineamiento

Entre las características más evidentes de similitud entre los dos modelos está la no pertenencia a ninguna alianza militar. Así es, para los neutrales, por una obligación legal, mientras que para los no alineados se trata de una máxima política, aunque restringida a los acuerdos suscritos «en el contexto del enfrentamiento entre las grandes potencias». Hay, eso sí, excepciones entre los no alineados, como es el caso de sus miembros latinoamericanos, todos ellos adheridos al Tratado de Río (firmado en 1948) y mediante el cual establecen un sistema de ayuda y defensa mutua con los Estados Unidos de América ⁶. Simultáneamente otros países

del MNA tienen vínculos militares en alianza con alguna gran potencia, como es el caso del «Consejo de Defensa de Africa Ecuatorial» o los acuerdos de defensa especiales entre el Reino Unido y algunos países de la Commonwealth —caso de Belice—.

En cuanto al capítulo de diferencias, y como ya apuntábamos más arriba, existe un matiz «conceptual» distinto entre los neutrales, que se reclaman «activamente» o positivamente neutros, y los no alineados que se autodefinen «pasivamente» o negativamente como «no alineados», es decir, «no algo», y mientras ese «algo» (el alineamiento) exista el MNA tiene sentido de ser; una vez desaparecido el «algo», ¿desaparece el MNA? Seguramente sí, pues carecería de definición propia.

En cuanto a las condiciones políticas y económicas que se dan en los países neutrales y no alineados, éstas son muy distintas. Los primeros son países industrializados, su economía es básicamente de mercado y comparten un sistema político pluralista y democrático. Los segundos tienen a menudo una economía planificada y un sistema político de partido único —socialista o no—, además de estar mucho menos desarrollados económicamente que los neutrales.

En cuanto al poderío militar nos encontramos ante realidades también muy diversas. Los neutrales están muy por encima de la media mundial —en términos proporcionales— en cuanto a potencia y preparación militar, mientras que los no alineados están en general por debajo de dicha media ⁷.

Es interesante observar, sin embargo, cómo otros «indicadores» en el campo de la industria y el comercio podrían llevar a algunos a concluir que entre neutrales y no alineados hay mucho en común. Por ejemplo, el hecho de que para todos ellos

—neutrales y no alineados— el componente principal de sus exportaciones sean materias primas dirigidas a unos pocos mercados. Asimismo las exportaciones se componen de bienes sin manufacturar y las importaciones casi exclusivamente de bienes manufacturados y tecnología avanzada. También entre ellos se da la coincidencia de tener una balanza comercial negativa. Si se compara además el sector primario de los países más desarrollados y grandes potencias, con el de los neutrales, veremos que este segundo es bastante mayor que el de los primeros. Como ocurre si comparamos el sector primario de los países no alineados y de las grandes potencias.

La no pertenencia a la CEE de los neutrales europeos les hace difícil alcanzar amplios mercados. Sin embargo, todos estos indicadores no deben llevarnos a creer que en Suiza se vive como en Zimbabwe ⁸.

Los países neutrales europeos han salido mejor parados de la crisis económica mundial que otros países europeos industrializados.

Muy al contrario, y a pesar de las dificultades que son muy reales, países como Suiza, Suecia, Finlandia y Austria han salido bastante mejor parados de la crisis económica mundial que otros países europeos industrializados. Los acuerdos especiales de los neutrales europeos con la CEE, la pertenencia a la EFTA y otros acuerdos comerciales bilaterales sitúan a los neutrales también en mejor posición que los no alineados europeos, es decir, Yugoslavia, Malta y Chipre.

En cuanto a las políticas de defensa de neutrales y no alineados uno podría dejarse engañar por las apariencias. Se puede observar por parte de los neutrales europeos un aumento considerable en el volumen y calidad de la maquinaria militar. Los sistemas defensivos de Suiza, Austria y Suecia son considerados, en términos proporcionales, como aquellos de mayor sofisticación y eficacia del mundo, al menos desde el punto de vista del armamento convencional o no nuclear. Por otro lado observamos la declaración de la Cumbre

de Nueva Delhi del Movimiento de No Alineados donde, en la sección titulada «El desarme, la supervivencia y la coexistencia pacífica en la era de las armas nucleares», se establece: «La Conferencia quiere subrayar que mientras el desarme nuclear es el prioritario... ..también se debe perseguir el desarme no nuclear dentro del contexto de progreso hacia un desarme general y completo». Sin duda, se trata de una política claramente antiarmamentista por parte del MNA ⁹.

Pues bien, aquí como en otros aspectos de los temas que nos ocupan las apariencias nos pueden engañar. Porque el hecho es que los países neutrales de Europa no han lanzado una guerra de agresión desde hace más de cuatro décadas y son activos defensores de todo tipo de iniciativas favorables al desarme. Muchas son las actividades diplomáticas y políticas apoyadas por los neutrales, ofreciendo sus ciudades como sedes de Conferencias, por ejemplo, encaminadas a la consecución de acuerdos sobre la limitación de armamento. Como Helsinki y Viena, sedes de las SALT I, Ginebra para las SALT II, INF y START, etc.

En cuanto a los No Alineados y su declarada política antiarmamentista, lo menos que se puede decir es que muchos miembros del movimiento apoyan dicha postura, si bien son muchos también los que se están armando en proporciones desmesuradas. Véase si no el caso de países como Cuba, Arabia Saudí, Vietnam o Siria, todos ellos caracterizados por haber alcanzado unos niveles de capacidad militar altísimos. Es cierto que el MNA reconoce el derecho de toda nación a defenderse y a prepararse para su propia defensa. Pero, como se ha dicho en otras partes, ¿dónde está la línea que divide el campo de la defensa del de el ataque?

La actitud de los neutrales y los No Alineados ante el conflicto Este/Oeste

Aparte de la aparición de la guerra ter-

Los países neutrales de Europa no han lanzado una guerra de agresión desde hace más de cuatro décadas y son activos defensores de todo tipo de iniciativas favorables al desarme.

monuclear total como posibilidad real, la era de la posguerra nos ha traído un incremento notable en la cifra de conflictos armados alrededor del planeta, lanzados sin declaración previa de guerra y donde, por supuesto, cuestiones tan prosaicas como el derecho internacional de guerra, aplicable a los combatientes y la población civil, son simple y llanamente desconocidos. En cuanto a lo primero —la guerra termonuclear y el aumento de conflictos armados por el mundo—, más de un estudioso del tema ¹⁰ cree que existe una relación causa-efecto entre la aparición del equilibrio nuclear en el centro o en el norte y el aumento de los conflictos en la periferia o el sur. Y en cuanto a lo segundo —la ausencia de aplicación o la violación creciente del derecho internacional de guerra—, nos situamos ante un problema con varias vertientes. En el caso que nos ocupa habría que resaltar el problema que se plantea a los países neutrales europeos, pues su existencia se basa en ese Derecho Internacional hoy en constante violación.

Otro aspecto no desdeñable del conflicto Este/Oeste, además del puramente militar, es la disputa ideológica, política, económica y social entre los dos sistemas enfrentados. En esta confrontación los neutrales europeos se sitúan sin lugar a dudas del lado occidental: siendo este último aspecto también fuente de problemas para los países interesados.

En cuanto a los No Alineados y el hecho de que desde su nacimiento se crease como una estructura para mantenerse lejos del enfrentamiento Este/Oeste, puede llenarnos de perplejidad el comprobar algunas realidades como la relación de Cuba con la Unión Soviética, que es paradigmática en este sentido.

De todas formas es justo reconocer que tanto los neutrales como el MNA tienen una actitud común ante el conflicto Este/Oeste. Tienen una voluntad de servir de

punto entre el Este y Occidente, de forma y manera de conseguir la «relajación» en las tensiones —o distensión—. Un buen ejemplo de esta común tarea lo tenemos

**Tanto los neutrales como
los no alineados tienen una voluntad
de servir como puente
ante el conflicto
Este/Oeste.**

en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), donde el grupo llamado «N-N» (compuesto por Suiza, Austria y Suecia como países neutrales; Chipre, Malta y Yugoslavia como países No Alineados; y Finlandia, Irlanda y la Santa Sede como independientes de los anteriores pero opuestos a la confrontación Este/Oeste), jugaron un papel hasta cierto punto importante en el terreno del acercamiento de posturas entre los bloques, y de formulación de propuestas positivas y viables para la consecución de acuerdos que, sin ser espectaculares, sientan las bases para un clima mejor, de confianza mutua entre los poderosos.

*El neutralismo como vía aún
no experimentada.*

Quisiera escapar un momento del enfoque dado hasta aquí al trabajo que nos ocupa —es decir, el repaso de las políticas «gubernamentales» de los países que se reclaman o neutrales o No Alineados en cuestiones de defensa, actitud ante el conflicto Este/Oeste o Norte/Sur, etc.— para introducir algunas ideas defendidas como alternativas al actual conflicto Este/Oeste por algunos europeos occidentales. Este tipo de propuestas o políticas no han sido asumidas hasta ahora por ningún gobierno europeo, y por lo tanto se trata de meras especulaciones académicas o teóricas que no han sido «verificadas» como políticas concretas y que, por lo tanto, requieren de un análisis y tratamiento más conceptual que empírico a la hora de discutirlos.

Nos estamos refiriendo en concreto a la corriente que se ha venido en llamar «neutralismo» y que hoy en día apoyan muchos movimientos pacifistas en Euro-

pa Occidental y posiblemente también en la Europa del Este, aunque de esto último no tenemos demasiadas referencias directas por las dificultades que encuentran los

pacifistas y neutralistas «independientes» a la hora de expresarse al otro lado del «Telón de Acero».

El punto de partida de aquéllos que apoyan las ideas del neutralismo es la constatación de los peligros que subyacen en las doctrinas estratégicas vigentes hoy en día, especialmente aquellas doctrinas que sucesivamente ha ido teniendo Occidente como base de su acción estratégica. Nos estamos refiriendo, por ejemplo, a la actual doctrina de «primer uso» de armas atómicas, «tácticas» o de «alcance medio», a las cuales recurriría la OTAN en caso de tener que enfrentarse a un ataque convencional —no nuclear— del Pacto de Varsovia. O también podemos mencionar la llamada doctrina de «respuesta flexible», o en general el concepto de «disuasión nuclear» en su sentido anglosajón de *deterrence*. Todas estas doctrinas son vistas con grave preocupación por los neutralistas europeos, y plantean muchas incógnitas desde un punto de vista conceptual. No es este lugar para discutirlo, pero baste recordar que la doctrina de la disuasión nuclear se basa en la presunción de un comportamiento racional en base a una amenaza irracional. O lo que, dicho con otras palabras, presupone el que ejerce la disuasión: que su contrario, o enemigo, no le va a atacar por el «miedo» a sufrir un daño igual o mayor al que él pueda hacerle. Es decir, que se presupone cierta racionalidad (no me van a atacar) en base a algo tan irracional como es el miedo. Sirva este brevísimo esbozo para ilustrar la dificultad «conceptual» que encierran algunas doctrinas estratégicas —en este caso la de la disuasión nuclear— y todo lo que de ello emana.

Pero volviendo a donde estábamos. Los neutralistas buscan una posible alternati-

va a la dinámica emprendida por los dos bloques a través de sus respectivas doctrinas estratégicas. ¿Existe alguna alternativa a la estrategia de la «doble vía», entendiendo ésta como la garantía de la seguridad externa en Europa como el resultado de una guerra de armamentos simultaneada con la distensión? ¹¹. Algunos piensan que sí. Se trataría de iniciar una desescalada militar gradual que fuese creando el clima y las condiciones para un mayor nivel de desarme en Europa. Históricamente la desescalada ha sido base para una retirada simultánea y equilibrada de las líneas del frente: en casos recientes podemos mencionar, por ejemplo, la retirada egipcio-israelí en el Sinaí después de los acuerdos de Camp David.

Como primer paso, o paso intermedio, hacia la desescalada se trataría de iniciar un proceso de *disengagement* ¹², es decir, cambiar la orientación de las políticas de las dos superpotencias y sus aliados sin por ello pretender la disolución de las respectivas alianzas militares, o incluso mayores cambios en ellas. Se trataría simplemente de acuñar una nueva estrategia de «doble vía». La primera vía sería la reducción de armamentos en áreas geográficas concretas, y la segunda la eliminación de algún tipo de armas específicas como son las armas nucleares. El *disengagement*, sin abolir las armas nucleares, también podría resultar en la reducción de armas convencionales como, por ejemplo, ocurriría en caso de retirarse simultáneamente las nueve divisiones acorazadas de la República Democrática Alemana y los 69 batallones acorazados de la República Federal Alemana ¹³.

Otro de los pasos que creen los neutralistas llevaría a la consecución del desarme en Europa sería el de establecer zonas libres de armas nucleares mediante la prohibición o abolición completa y exhaustiva de dichas armas y de todos los medios para facilitar su futuro despliegue,

La neutralidad es una decisión unilateral tomada por un solo país, mientras que el neutralismo es una iniciativa que debe ser común a varios Estados.

como son los vehículos de transporte de armas nucleares, sus almacenes, etc., como de hecho lo hacen hoy en día países como Noruega y Dinamarca.

Con el establecimiento de zonas libres de armas nucleares se alcanza un objetivo político: no podrá haber guerras nucleares en esas zonas.

La disminución en la «congestión» en Europa Central, tanto por la reducción simultánea y equilibrada de armas convencionales como de armas nucleares, tendría un efecto inmediato sobre los dos antagonistas; posibilitaría una mejora en la defensa de sus intereses en cuestiones de seguridad, de forma equilibrada además, y fuera de sus territorios. El otro efecto sería que las formas no militares de seguridad se verían promovidas y se podría proceder a mayores reducciones de armamento. Para los europeos esto significaría el debilitamiento de las ideas que sustentan las opciones de guerra en el «teatro europeo» tanto con armas nucleares como convencionales.

Por último se llegaría a la opción neutralista. Si una región «desnuclearizada y sin armas convencionales» o *disengaged* se mantiene estable por algún tiempo, los grupos de presión políticos y sociales se sentirían más libres y tratarían de erosionar la cohesión de sus respectivas alianzas. Estas alianzas no desaparecerían pero sí podrían llegar a ver reducido su número de miembros.

Algunas diferencias entre neutralidad y neutralismo

La neutralidad es una decisión unilateral tomada por un solo país, mientras

que el neutralismo es una iniciativa que debe ser común a varios Estados, tanto del Este como del Oeste.

La neutralidad tiene, históricamente,

sentido en tiempos de guerra, mientras que el neutralismo es básicamente una idea que promueve ciertas acciones políticas, en el terreno de las relaciones exteriores y la seguridad, en tiempos de paz.

La neutralidad se basa en unas reglas legales muy estrictas y no permite ningún gradualismo, mientras que el neutralismo se basa en un proceso gradual de *disengagement* de las actuales alianzas militares, asegurando la simultaneidad y el equilibrio en el proceso y siempre sin desestimar o descalificar los aspectos legales o formales que sustentan a los dos bloques militares.

La neutralidad hace una cuestión de principios la idea de una defensa independiente, fuerte y de permanente mejora en el terreno de las armas y el entrenamiento, mientras que el neutralismo promueve la distensión y las reducciones de armamento progresivas.

La neutralidad hoy en día tiene sentido únicamente para unos pocos países europeos debido a su realidad histórica, geopolítica y estratégica, mientras que el neutralismo se presenta como mucho más atractivo para una gama más amplia de países europeos de ambos bloques.

Notas para unas conclusiones

En este trabajo se ha hecho un repaso de las distintas opciones, adoptadas por diferentes naciones del mundo, ante la realidad de la tensión Este/Oeste y dispuestas a superar la dialéctica de los bloques. Entre aquellas políticas exteriores ya experimentadas por diferentes Estados hemos visto el no alineamiento y la neutralidad. Entre los proyectos alternativos a la tensión Este/Oeste hemos mencionado el neutralismo como fórmula aún no practicada por país alguno.

Pedir que España desde dentro de la OTAN apoye las ideas de los neutralistas europeos es cuestión que bien podríamos empezar a discutir seriamente.

Cada una de estas tres vías presenta características ya mencionadas con anterioridad en este artículo. Sin embargo, convendría señalar un aspecto cardinal para el entendimiento de estos modelos políticos: la actitud de las dos grandes potencias. En el caso de los neutrales el «consenso» entre Washington y Moscú —aunque no sea explícito— es fundamental para la supervivencia del «status neutral»; para los no alineados significa estar continuamente en peligro de ser manipulados en favor de los intereses de dichas potencias; y, finalmente, para la opción neutralista debe existir un apoyo político inequívoco —sea tácito o explícito— por parte de los dos grandes si dicha opción quiere dejar de ser una propuesta para pasar a ser una política exterior y de defensa puesta en práctica por países europeos.

Llegados a este punto podría uno preguntarse si eran necesarias alforjas para este viaje. Si al final resulta que todo recae y depende de la voluntad y decisión de las dos superpotencias, dejémoslo todo en sus manos y dediquémonos a otra cosa.

Pues bien, no hay que ser ni tan pesimistas ni tan derrotistas. El camino para la superación de la tensión Este/Oeste pasa, sin duda, por el cambio de actitud de las dos superpotencias. Si no existe voluntad política en los EE.UU. y la URSS difícilmente se podrá superar la dinámica de tensión y carrera de armamentos. Pero si bien esto es cierto, la realidad ha demostrado que las fórmulas alternativas —sean éstas políticas practicadas o proyectos— abren el camino para que la situación se desarrolle por otros derroteros. En ese sentido hay que destacar las timidas, pero eficaces, iniciativas de los neutrales y no alineados en la CSCE como un ejemplo a seguir; o la postura del MNA por un NOEI que, aunque fracasase en Cancún, mostró que sí es posible «mover» al sistema internacional teniendo en contra a las dos superpotencias —y si no en

contra al menos con una actitud pasiva e indiferente—.

Por último, y por lo que a los españoles nos pueda interesar, decir que no existen modelos únicos para «eludir» la tensión Este/Oeste, que las condiciones económicas, políticas y estratégicas de cada país le sitúan a uno donde le corresponda y que, por lo tanto, es muy difícil optar

por soluciones que se podrían calificar de utópicas para uno, por muy reales que sean para otros¹⁴. Pedir hoy en día que España se declare neutral es una idea descabellada. Pedir que España desde dentro de la OTAN apoye las ideas de los neutralistas europeos es cuestión muy distinta y que bien podríamos empezar a discutir seriamente.

¹ Hanspeter, Neuhold: «Neutrality». *Indian Quarterly*, julio-septiembre de 1979.

² Petitpierre, Max. «Seize ans de neutralité active». *Politique étrangère*. Suisse, 1970.

³ Morán, Fernando: *Una política exterior para España*, Ed. Planeta, Barcelona, 1980, pág. 80.

⁴ Hanspeter, Neuhold, *op. cit.*

⁵ Halliday, Fred, «The Seventh Summit of the Non-Aligned Movement: a summary report». The Transnational Institute, Amsterdam, 1983.

⁶ Es curioso el hecho de que Cuba esté incluida aún en el Tratado de Río, como todos los miembros de la OEA, organización de la cual la isla caribeña nunca fue «expulsada» sino únicamente «excluida» durante la Conferencia de Punta del Este, Uruguay, en 1962.

⁷ International Institute of Strategic Studies, *The Military Balance y Strategic Survey*. Londres, 1982/83.

⁸ Hanspeter, Neuhold, *op. cit.*

⁹ «Documents of the 7th Conference of Heads of State or Government of Non-aligned Countries». *New Times*. Moscú, 1983, núm. 29.

¹⁰ En un trabajo aún inédito, el profesor Hugh MacDonald, de la Cátedra de Relaciones Internacionales de la London School of Economics, aporta algunas explicaciones a este fenómeno cuya relación causa-efecto está aún por explicar.

¹¹ Ulrich, Albrecht, «Disarming Europe», en *Western European Neutralism*, págs. 143-161.

¹² Según el término utilizado por George Kennan en su libro *Russia, the Atom and the West*, publicado en 1957. Desgraciadamente este término no tiene traducción exacta al castellano. Significa algo a caballo entre el cese de un compromiso y el desatarse de lazos adquiridos.

¹³ La pregunta obvia que aquí surge es: ¿y a dónde se llevan esos tanques una vez retirados? Pregunta a la que el autor de estas líneas no tiene respuesta.

¹⁴ Para más detalle sobre estos temas vid.: Carlos de la Serna, «Sí a la OTAN, por coherencia»¹, «Los factores geopolíticos en la relación entre España y la OTAN»², «Imposible neutralidad»³ y «Desmitificar a la OTAN»⁴, *Diario ALERTA*, 29 y 30 de noviembre, 1 y 2 de diciembre de 1984.