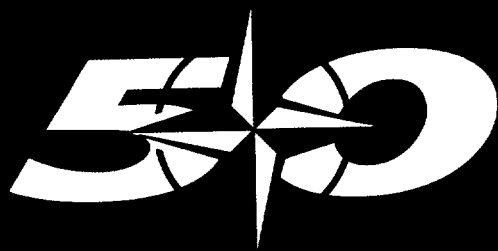
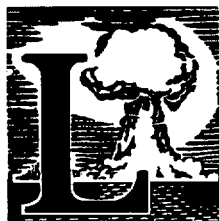


50 ANIVERSARIO



NATO 1949 - 1999 OTAN

LA EVOLUCIÓN ESTRATÉGICA DE LA OTAN



A creación de la Alianza Atlántica fue un proceso gradual generado por la necesidad de contrarrestar la expansión soviética tras la segunda guerra mundial. Al Tratado de Dunquerque (1947) entre Francia y el Reino Unido siguió el Tratado de Bruselas (1948), que incluyó también a Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos. Cuando los ministros de Defensa y los jefes de Estado Mayor de los cinco miembros de la Unión Occidental se reunieron tras la firma del Tratado para determinar sus necesidades de material militar y las posibilidades de satisfacerlas con sus propios medios de producción, concluyeron que a las siguientes reuniones deberían invitar a expertos norteamericanos.

El Tratado de Washington

Disipada la posible oposición del Senado a un tratado de alianza militar con Europa mediante la resolución Vandenberg, comenzaron las negociaciones para la redacción del Tratado de Washington por un pequeño grupo de trabajo con representantes de los cinco países de la Unión Occidental más

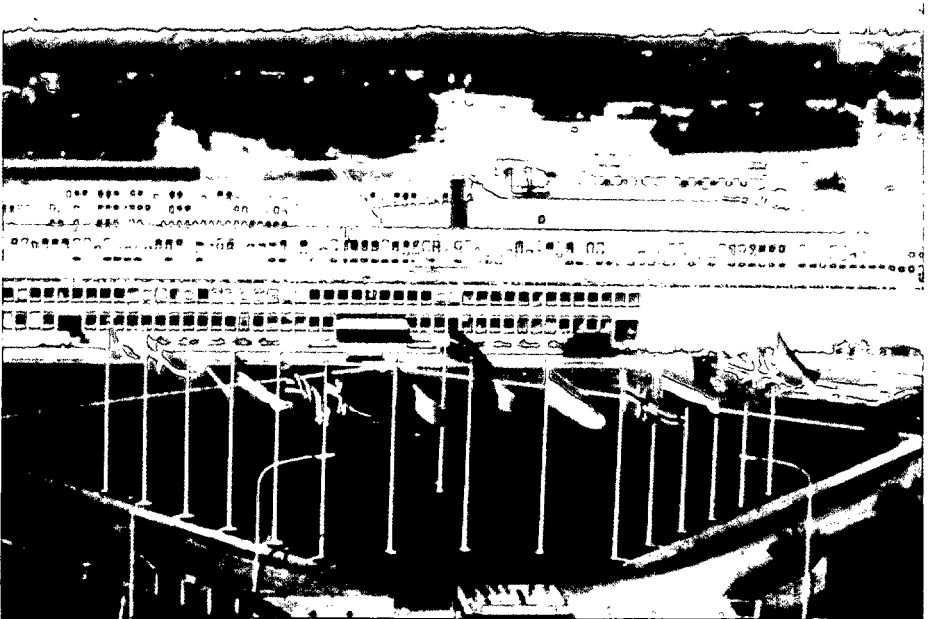


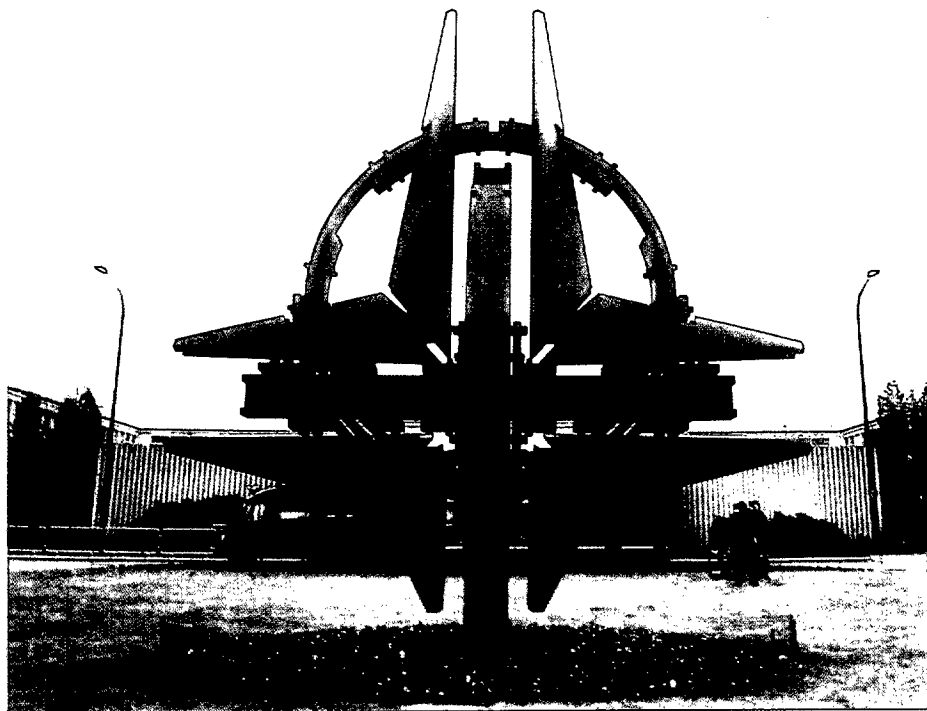
Estados Unidos y Canadá. Se discutieron los elementos fundamentales del Tratado: contenido, fórmula del compromiso de asistencia mutua, su duración, zona de aplicación del Tratado y, naturalmente, países que podrían participar, lo que indefectiblemente determinaba en gran parte el área a cubrir por el compromiso. Hubo consenso desde el principio, en que Noruega, Dinamarca, Islandia y Suecia serían participantes deseables y útiles. La importancia de la participación de Noruega, Dinamarca e Islandia fue insistentemente defendida por los Estados Unidos; en aquellos días en que los aviones tenían un radio de acción relativamente corto, el concepto de *stepping stones*, sucesivos peldaños para alcanzar Europa desde Estados Unidos, resultaba vital en caso de necesidad de refuerzo. La Fuerza Aérea estadounidense necesitaba instalaciones de apoyo y suministro de carburante en Groenlandia, Islandia y Azores. Por ello, Portugal fue también invitada, y por las mismas razones se acabó invitando a Irlanda. La invitación a Italia fue muy discutida pues, aparte las razones políticas del momento, se utilizó como argumento que se salía del marco estrictamente atlántico del Tratado, tal y como fue inicialmente concebido, aunque también entonces se reconoció que Alemania, Grecia, Turquía y España eran miembros potenciales. Vemos así hasta qué punto la Alianza en su origen fue, verdaderamente, atlántica.

La estructura inicial

El Tratado de Washington —firmado el 4 de abril de 1949— entró en vigor el 24 de agosto e inmediatamente comenzaron los trabajos para crear la estructura necesaria para su puesta en práctica. Se creó el Consejo del Atlántico Norte, formado por los ministros de Asuntos Exteriores y el Comité de Defensa previsto en el artículo 9 e integrado por los ministros de Defensa. Siguió la creación del Comité Militar, compuesto por los jefes de Estado Mayor, y el Grupo Permanente —*Standing Group*— compuesto por representantes de Francia, Reino Unido y Estados Unidos, auténtico *directorio militar* en los primeros años de la Alianza. La estructura militar inicial se compuso de cinco Grupos Regionales de Planeamiento: Norte de Europa (Dinamarca, Noruega y Reino Unido); Europa Occidental (Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido); Sur de Europa/Mediterráneo Occidental (Francia, Italia y Reino Unido); Canadá/Estados Unidos (el único que ha sobrevivido estos 50 años), y un Grupo Regional de Planeamiento para el Océano Atlántico Norte (compuesto por todos los países excepto Italia y Luxemburgo). La misión de estos grupos era desarrollar planes de defensa para sus áreas respectivas.

La primera piedra en la elaboración conceptual estratégica de la Alianza se produce el 30 de noviembre de 1949 con la aprobación en París por el Consejo





del Atlántico Norte y el 1 de diciembre por el Comité de Defensa de un *Concepto Estratégico para la Defensa del Área del Atlántico Norte (D. C. 6/1)*.

Desde entonces, la estructura documental de la doctrina estratégica aliada ha seguido un modelo constante: un Concepto Estratégico elaborado por un grupo político-militar y aprobado a nivel político por el Consejo Atlántico; un documento del Comité Militar (MC) que hasta 1968 recibió la denominación MC 14 y que representaba la directriz estratégica para los Grupos Regionales de Planeamiento o los Mandos Aliados posteriormente; y otro documento complementario —la serie MC 48—, también del Comité Militar, que desarrollaba las *Medidas para la puesta en práctica del Concepto Estratégico para la defensa del área de la OTAN*. La reciente desclasificación de estos documentos permite hacer referencia a ellos e, incluso, reproducir algunos de sus pasajes más interesantes.

La defensa adelantada

Fue en Nueva York, en septiembre de 1950, donde el Consejo Atlántico, buscando la respuesta a cómo defender el área de la OTAN de una agresión

similar a la sufrida por Corea, acordó la adopción para Europa de una *estrategia adelantada*, es decir, resistir cualquier agresión tan al Este como fuera posible, aunque ello demandaba fuerzas muy superiores a las entonces disponibles. Esta necesidad condujo a la creación con carácter de urgencia de una Fuerza Integrada bajo mando centralizado. Así nació el Comandante Supremo Aliado en Europa, seguido de el del Atlántico y el del Canal y la supresión de los Grupos Regionales de Planeamiento. En cuanto a la Fuerza Integrada, el consejo reunido en Lisboa en febrero de 1952 aprobó unos objetivos de fuerza de 50 divisiones, 4.000 aeronaves y una fuerte estructura de fuerzas navales.

Este conjunto de circunstancias y necesidades trajo la entrada de Grecia y Turquía en la Alianza y, posteriormente —acelerada por el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa—, la de Alemania.

El MC 14 (1950) y el MC 14/1 (1952), titulados *Strategic Guidance*, tenían dos partes: la primera dedicada a la *Política de Defensa y Concepto General de las Operaciones*, y la segunda a los *Aspectos Estratégicos del Área del Tratado del Atlántico Norte*. Incluían unos *supuestos* o hipótesis sobre el alineamiento de los distintos países. En el bloque soviético figuraban, además de los que después serían miembros del Pacto de Varsovia, Albania, China Comunista, Corea del Norte, Mongolia Exterior y las fuerzas del Viet Minh, incluyendo también las bases o acceso en Austria Oriental, Porkkala (Finlandia) y Port Arthur (China). El bloque occidental incluía, además de los países OTAN, Australia, Ceilán, Japón, Latinoamérica, Nueva Zelanda, Sudáfrica y China Nacionalista, además de las bases o acceso a Trieste, Austria Occidental, Egipto, Irak, Jordania, Liberia, Libia, Ryukyu, Arabia Saudí y Filipinas. Finlandia, Suecia, Suiza e Irán intentarían mantenerse neutrales en principio, y Yugoslavia participaría probablemente en las hostilidades contra el bloque soviético.

Con relación a España se decía que «resistiría la agresión soviética, pero la amplitud de la ayuda inicial que aportaría al bloque occidental dependería de los acontecimientos antes del inicio de la guerra».

La ausencia de España, difícilmente soslayable por las razones políticas del momento, fue solucionada con los Acuerdos Hispano-Norteamericanos de 1953, que proporcionaron a la Alianza unas bases de tránsito y apoyo logístico cuyo valor se incrementó cuando Francia dejó la estructura militar y negó su territorio y su espacio aéreo a las fuerzas aliadas, cortando así el territorio europeo de la OTAN desde el Atlántico a la Unión Soviética por la continuidad de la barrera Francia-Suiza-Austria-Pacto de Varsovia.

En estas versiones iniciales del documento MC 14 se establecía que la Unión Soviética y sus satélites (no se había creado todavía el Pacto de Varsovia) engloban una vasta masa terrestre que no depende sustancialmente de las líneas marítimas de comunicación para su poder militar y económico, que puede ser proyectado y apoyado por líneas terrestres interiores; el conjunto de población que puede ser movilizado para fines militares sobrepasa con creces

el de los países aliados, lo que lleva a concluir que la Unión Soviética no sería especialmente vulnerable a la acción naval y que el enemigo potencial tendría una ventaja preponderante en la guerra terrestre. Por otra parte, y teniendo en cuenta la separación de Europa y Norteamérica por el Atlántico Norte, el bloque oriental trataría de conseguir la salida de sus flotas del Báltico y del mar Negro para ejercer la acción naval contra las líneas marítimas de comunicación aliadas, estableciendo al mismo tiempo el bloqueo de los puertos aliados importantes mediante minas y submarinos.

La represalia marina

Los objetivos estratégicos de la Alianza expuestos en estos documentos eran asegurar la defensa del área de la OTAN y destruir la voluntad y la capacidad de la Unión Soviética y sus satélites para proseguir la guerra, inicialmente por medio de una ofensiva aérea, conduciendo al mismo tiempo operaciones aéreas, terrestres y navales destinadas a preservar la integridad del área de la OTAN y otras zonas esenciales para la continuación de la guerra, entre ellas algunas del Medio y Lejano Oriente. Naturalmente, la ofensiva aérea inicial incluiría, fundamentalmente, armas nucleares, aunque en estos documentos iniciales las referencias a éstas son poco explícitas. Podemos decir que el rasgo fundamental de la estrategia aliada era la *defensa adelantada*, escudo que trataba de detener el golpe, complementada con la represalia masiva, en esta época a cargo de los bombarderos estratégicos del Mando Aéreo Estratégico de los Estados Unidos, que eran la espada que devolvería el golpe.

La disuasión

En 1956 y 1957 el concepto estratégico aliado en su versión militar es actualizado de nuevo con la aprobación del MC 14/2 y el MC 14/2 (Revisado) (Decisión Final). Estos documentos incorporan algunas importantes novedades. Se reconoce, por ejemplo, que para preservar la paz y la seguridad en el área de la OTAN algunos países aliados deben conservar la suficiente flexibilidad militar para contrarrestar la influencia soviética hostil en regiones fuera de área. Se relacionan a continuación unos *principios* para la defensa: la *disuasión* aparece por primera vez junto a la *defensa*; la *especialización* y el *reparto de cometidos* entre los distintos países; la *coordinación del planeamiento de la defensa* para conseguir la máxima eficacia, y, también por primera vez, se menciona la *standardización* como una de las medidas fundamentales en la coordinación y la cooperación.

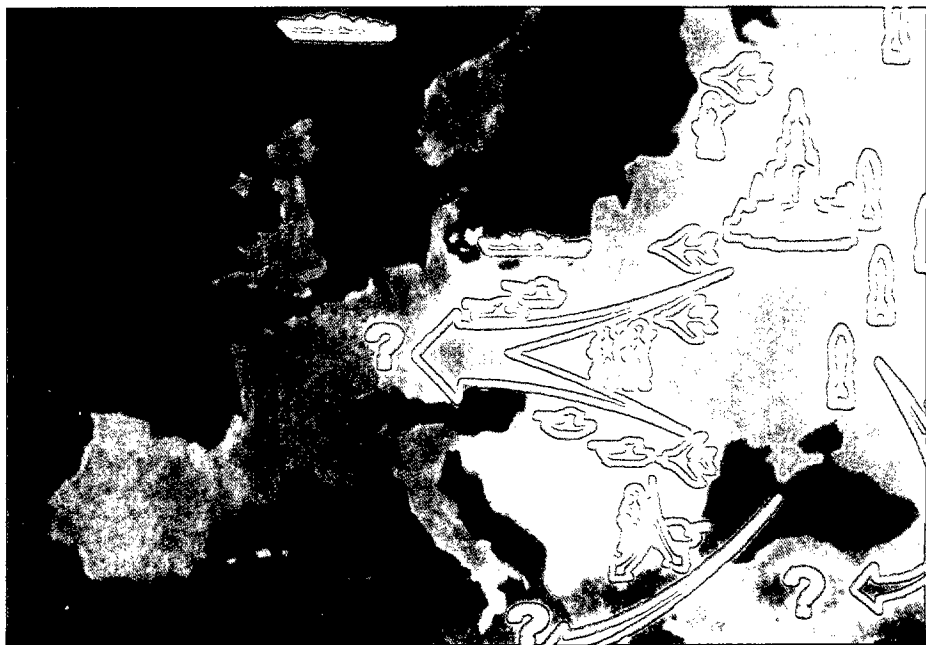
La naturaleza probable de la guerra en que la OTAN puede verse envuelta se describe en detalle en estos dos documentos, caracterizándola como inevi-

tablemente nuclear. De la premisa inicial «No hay ninguna duda de que los líderes soviéticos entienden y temen las consecuencias de una guerra nuclear general», el MC 14/2 va deduciendo consecuencias: no lanzarán deliberadamente una guerra general mientras sepan que Occidente está dispuesto a responder con armas nucleares en cantidad suficiente para devastar la Unión Soviética; no obstante, un error de cálculo por parte de los soviéticos, un malentendido sobre las intenciones occidentales o la ejecución de operaciones militares limitadas no dirigidas en principio a iniciar hostilidades son riesgos que pueden conducir a una guerra general; en conclusión, es en este momento cuando se promueve la defensa contra una guerra general, dado que constituye la amenaza más peligrosa aunque no sea la eventualidad más probable.



El primer uso

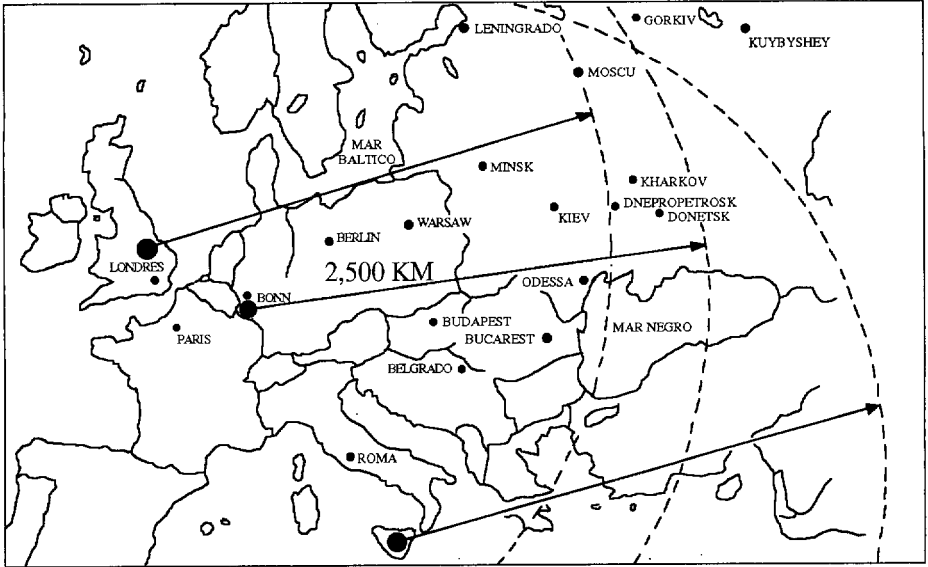
A continuación se elabora la base de la doctrina estratégica aliada durante la guerra fría, que resumimos a continuación. La aparición de las armas nucleares ha cambiado drásticamente las condiciones de la guerra moderna. La creciente diversidad, potencia y número de armas nucleares y sus medios de lanzamiento plantea problemas enteramente nuevos dada la dificultad de defenderse de estas armas. En un corto periodo de tiempo se produciría tal destrucción que no habría posibilidad de movilización, movimiento de tropas, comunicaciones y apoyo logístico; tanto si la guerra general fuera iniciada deliberadamente con un ataque masivo nuclear, como si se iniciase como consecuencia de un error de cálculo o malentendido de las intenciones occidentales por los soviéticos, el bloque oriental trataría de invadir y aislar Europa Occidental rápidamente. Puesto que la OTAN sería incapaz de evitar esta invasión relámpago a menos que emplease inmediatamente armas nucleares estratégicas y tácticas, la conclusión es que la Alianza debía estar preparada para tomar la iniciativa en su uso. Queda así configurado el principio de



primer uso de las armas nucleares, que ha llegado hasta nuestros días. El propósito era crear la incertidumbre en el posible agresor sobre el tipo de respuesta que la OTAN daría a un ataque a su territorio, con independencia de que éste fuera nuclear o convencional.

La diversificación nuclear

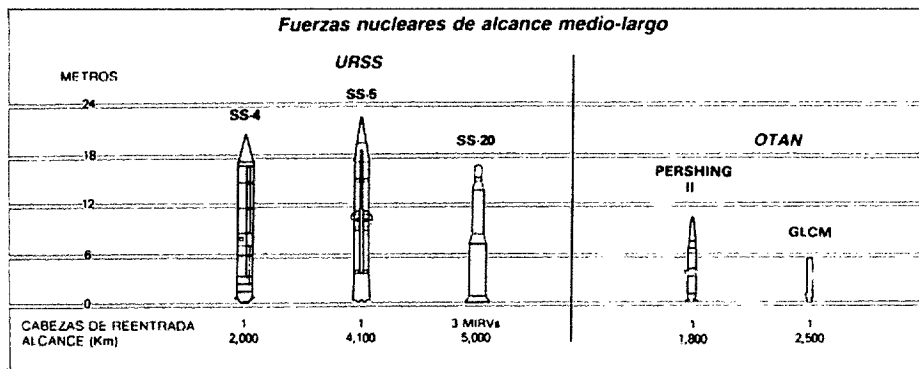
Conviene recordar que a lo largo de la década de los 50 se produce un desarrollo acelerado de las capacidades nucleares, tanto norteamericanas como soviéticas, dejando de ser exclusivamente bombas lanzadas desde avión para convertirse en misiles balísticos intercontinentales, misiles de teatro lanzados desde tierra y armas nucleares tácticas, y —más tarde— misiles balísticos lanzados desde submarino. Esta evolución planteó una serie de cuestiones políticas y militares de difícil solución. El despliegue por la Unión Soviética de los misiles SS-4 de alcance medio acabó con la secreta esperanza de los europeos de que el intercambio nuclear —llegado el caso— se produjese por encima de sus cabezas. En diciembre de 1957 tiene lugar el primer Consejo Atlántico a nivel de jefes de Estado y de Gobierno en París, en el que se adopta la decisión de establecer armas nucleares para la defensa de la Alianza y poner a disposición de SACEUR misiles de alcance interme-



Alcance de los misiles de crucero GLCM.

dio; los procedimientos para su almacenamiento y empleo serían acordados entre los países afectados. Estados Unidos despliega en Europa 60 *Thor* y 45 *Júpiter* en el marco de la estrategia aliada, pero los europeos comienzan a reclamar mayor protagonismo en el planeamiento y ejecución de la doctrina y las operaciones nucleares; al compartir los riesgos, reclaman mayores responsabilidades. Francia, incluso, comienza el desarrollo de su propia fuerza nuclear porque razona que su empleo en caso necesario es una decisión que siempre será tomada en función de los intereses nacionales supremos y no puede ser compartida.

El resto de los países aliados trata de alcanzar algún modo de influir en el proceso de planeamiento y empleo de las armas nucleares. En 1962 se aprueban las *Directrices de Atenas*, en las que se establecen las hipótesis en las cuales la OTAN podría verse forzada a recurrir a las armas nucleares en defensa propia y las consultas políticas que podrían hacerse según las circunstancias; Estados Unidos confirmó su determinación de seguir poniendo a disposición de la Alianza las armas nucleares necesarias para su defensa; finalmente, se establecieron procedimientos para el intercambio de información entre todos los países miembros relativa al papel de las armas nucleares en la defensa de la OTAN. La crisis de los misiles en Cuba aceleró los preparativos para la creación de una Fuerza Nuclear Multilateral OTAN, iniciativa propuesta por el presidente Kennedy y el primer ministro Mc Millan en diciembre de 1962 en Nassau (Bahamas). Los ministros de Defensa, en mayo de 1963, aprobaron



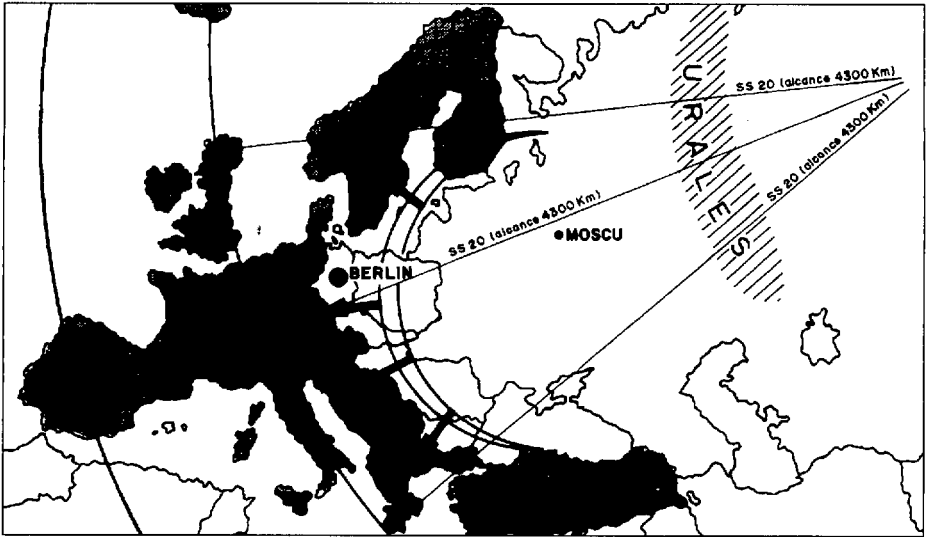
en Ottawa la asignación a SACEUR de la Fuerza de Bombardeiros V del Reino Unido y tres submarinos *Polaris* de los Estados Unidos. Sin embargo, la Fuerza Nuclear Multilateral no llegó a crearse, y los problemas políticos derivados del uso del arma nuclear persistieron durante mucho tiempo. El desarrollo por Estados Unidos y la Unión Soviética de una capacidad invulnerable de segundo lanzamiento nuclear, asegurando así la destrucción mutua, hacía que la represalia masiva como única opción resultase cada vez más irracional y menos realista.

La retirada de Francia en 1966/67 de la estructura militar y la exigencia de la salida de su territorio de los cuarteles generales, organismos y fuerzas OTAN, precipitó una revisión profunda de la política y la estrategia aliadas.

El diálogo y la respuesta flexible

La revisión política se llevó a cabo mediante el informe Harmel sobre «Las Futuras Tareas de la Alianza» aprobado en diciembre de 1967. El informe reafirma la necesidad de la defensa del territorio aliado, pero añade una tarea política: el establecimiento de unas relaciones internacionales más estables y, más concretamente, la formulación de propuestas para la reducción equilibrada de fuerzas en el Este y el Oeste. El informe Harmel añade el elemento *diálogo* al concepto político-estratégico de la Alianza.

En el campo de la estrategia militar se elaboró el documento MC 14/3, que fue el último de los de esta serie, aprobado por los ministros de Defensa también en diciembre de 1967. Es un documento más largo y detallado que sus predecesores, especialmente en el aspecto conceptual. Entre los principios de la defensa aliada menciona por primera vez la *flexibilidad* para evitar que el potencial agresor pueda predecir con seguridad la respuesta específica de la OTAN y concluya que existe un grado inaceptable de riesgo en un ataque a la Alianza. Describe los tres tipos de *respuesta militar* abiertos a la OTAN: la



La amenaza para Europa de los misiles soviéticos.

defensa directa, la escalada deliberada, la respuesta nuclear general. Dentro de la escalada deliberada —y aunque el documento no los denomina así— nacen ya los conceptos de escalada horizontal (apertura de un segundo frente o iniciación de operaciones ofensivas navales) y la escalada vertical (aumento del tipo de armas y la intensidad de la respuesta). El concepto de defensa adelantada continúa vigente, pero la respuesta al golpe inicial se hace más flexible y racional; los ataques nucleares iniciales pueden ser puramente demostrativos, pasar a un uso selectivo sobre blancos muy específicos o llegar, en el último peldaño de la escalada, al ataque de zonas industriales y urbanas. También aparecen por primera vez las capacidades soviéticas de armas químicas y biológicas en este documento, aunque afirma que no está claro cómo pueden afectar al equilibrio estratégico; propugna, por tanto, que la OTAN base su disuasión en sus fuerzas convencionales y nucleares pero cuente con la capacidad de emplear, si fuese necesario, agentes químicos en escala limitada para utilizarlos como represalia a un ataque de dicha naturaleza y, sobre todo, medidas de defensa pasiva contra armas químicas y biológicas.

La necesidad de desarrollar esta política nuclear para el conjunto de la Alianza, asociar a los países no nucleares de la OTAN todo lo posible al planeamiento nuclear y el imprescindible establecimiento de unos procedimientos para las consultas políticas y el proceso de decisión para el uso del arma nuclear culminó en 1967 con la creación del Comité de Asuntos de Defensa Nuclear (NDAC) y el Grupo de Planes Nucleares (NPG) a nivel ministerial.

El concepto estratégico contenido en el MC 14/3 estuvo en vigor 24 años. El drástico cambio conceptual que supuso el nuevo concepto estratégico aprobado en Roma en noviembre de 1991 y el progreso cualitativo que ha representado el último concepto estratégico aprobado en abril de este año en la Cumbre de Washington merecen un espacio aparte.

Conclusión

La estrategia de la Alianza Atlántica ha sido un proceso gradual en el que la base conceptual se ha ido adaptando a las circunstancias políticas y militares de cada momento. A la defensa adelantada siguió la disuasión mediante la represalia masiva; la inferioridad convencional aliada llevó el concepto de primer uso del arma nuclear como medio de ejercer la disuasión creando la incertidumbre; finalmente, el convencimiento de que la destrucción mutua asegurada por la capacidad del segundo ataque nuclear no era una opción racional condujo a la estrategia de la respuesta flexible, con una participación mayor de los aliados —especialmente aquéllos en cuyo suelo se desplegaban armas nucleares— en el planeamiento y en las decisiones del empleo de las armas nucleares.

El fin de la guerra fría sin que haya habido un disparo entre la OTAN y el Pacto de Varsovia es la mejor prueba de la validez de esta estrategia evolutiva. Este artículo, en el marco de la celebración del 50 Aniversario de la OTAN, va dirigido, fundamentalmente, a los miembros más jóvenes de la Armada para recordarles un periodo crucial de la Historia de nuestra Comunidad Euro-Atlántica.

Juan MARTÍNEZ-ESPARZA VALIENTE
General de brigada de Infantería de Marina



BIBLIOGRAFÍA

- STAERCKE, André de, y otros: *NATO's Anxious Birth*. C. Hurst & Company, London.
MC 14/1 (diciembre 1952), MC 14/2 (octubre 1956, mayo 1957), MC 14/3 (enero 1968).
The NATO Nuclear Force after the Nassau Agreement. Informe por Mr. Duynstee a la Asamblea de la Unión Europea Occidental. Documento 268, 26 abril 1963.
The tactical use of nuclear weapons and the defence of Western Europe. Informe por Mr. Dodds-Parker a la Asamblea de la Unión Europea Occidental. Documento 440, 2 mayo 1968.
The North Atlantic Treaty Organization. NATO Information Service, Bruselas, 1981.