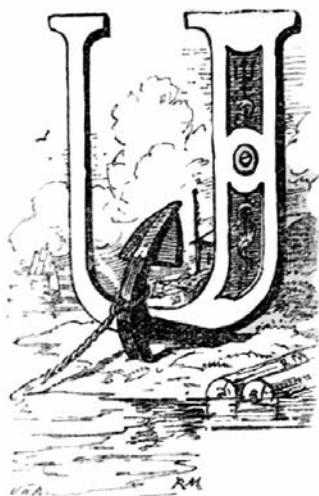


LA ALIANZA ATLÁNTICA EN LA GUERRA FRÍA

Guillem COLOM PIELLA
Doctor en Paz y Seguridad Internacional
y Máster en Relaciones Internacionales



N debate recurrente en la disciplina de las Relaciones Internacionales europeas desde hace ya más de dos décadas se centra en la crisis del vínculo trasatlántico. Inicialmente, las discusiones versaban sobre la utilidad, papel y misiones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en la Nueva Europa surgida de las cenizas del bloque Oriental; durante la presidencia de George W. Bush se fundamentaron en el unilateralismo estadounidense y la limitada utilidad de la Alianza Atlántica para satisfacer los nuevos riesgos y amenazas a la seguridad internacional; y hoy en día estos se vinculan con la profunda crisis de identidad que puede sufrir la OTAN tras la marcha de Afganistán, la traslación del eje de poder de las relaciones internacionales hacia Asia-Pacífico y la reorientación estratégica de Estados Unidos hacia esta región.

Con independencia de estos debates más académicos y políticos, lo que sí es cierto es que la Alianza Atlántica ya no es lo que era: ni es el foro donde se habla de estrategia, ni es el eje articulador de muchas políticas de seguridad y defensa. Además, a diferencia de nuestros padres o abuelos —que vivieron en un mundo en permanente conflicto y con la espada de Damocles de una guerra nuclear total entre Estados Unidos y la Unión Soviética—, puedo constatar diariamente en el desempeño de mis labores docentes que las nuevas generaciones, al no haber tenido esta experiencia vital, no solo desconocen la importancia que tuvo la Alianza Atlántica durante la Guerra Fría, sino que tampoco le ven ningún valor real.

Teniendo estos elementos en cuenta, este artículo pretende explicar a grandes rasgos la evolución de la Alianza Atlántica durante la Guerra Fría.

Es de sobras conocido que la OTAN es la mayor y más poderosa alianza defensiva del planeta. Constituida en el año 1949 para garantizar la defensa del bloque Occidental frente a una eventual agresión de la Unión Soviética, la Alianza Atlántica fue el puntal de un vínculo trasatlántico que, con sus luces y sus sombras, se ha mantenido hasta hoy en día, y la herramienta primordial para mantener la disuasión frente al Pacto de Varsovia y preservar el equilibrio estratégico en el continente europeo durante la Guerra Fría.

Jurídicamente, la OTAN es una alianza militar intergubernamental compuesta por veintiocho Estados con la misión de salvaguardar la libertad y la seguridad de sus miembros mediante el empleo de instrumentos políticos y militares en línea con los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Fundamentada en las provisiones legales establecidas por el Tratado del Atlántico Norte de 1949 —y más específicamente en la función de defensa colectiva expuesta en su famoso Artículo 5 (1)—, la OTAN se ha constituido, siguiendo una lógica constructivista, en una comunidad de seguridad plural que, basada en la indivisibilidad de la seguridad, la solidaridad de sus miembros, un propósito común y la equitativa distribución de los costes y las responsabilidades entre sus firmantes, tiene por objeto la defensa colectiva de sus miembros frente un ataque externo (2).

La Alianza Atlántica se creó como respuesta a los acontecimientos que habían estado desarrollándose desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Al terminar la contienda, las democracias europeas empezaron a observar con preocupación la ambigua posición de Moscú sobre el continente europeo, el incumplimiento de los compromisos suscritos en las conferencias de Yalta y Potsdam, su férreo control sobre los países que habían sido «liberados» por el Ejército Rojo y el apoyo a los movimientos comunistas europeos. No obstante, fue el mantenimiento de la presencia militar soviética en Europa Central y Oriental, el golpe de estado de Praga y el bloqueo de Berlín los factores que motivaron la creación de una alianza defensiva capaz de proteger las democracias europeas frente a una eventual agresión de la Unión Soviética.

No obstante, aunque la Alianza Atlántica no fue el primer intento de crear un mecanismo de seguridad europeo —en 1947 Francia y Gran Bretaña habían firmado el Tratado de Dunkerque y un año después ambos países, junto

(1) Téngase en cuenta que el contenido de este artículo es tan vago que cualquier acción diplomática podría permitir a cualquier miembro cumplir con sus obligaciones legales. En consecuencia, a pesar de que formalmente este es el elemento clave del Tratado del Atlántico Norte, la base real de la Alianza Atlántica —el vínculo trasatlántico— residió en el despliegue de fuerzas norteamericanas en territorio europeo, de manera que cualquier hipotético ataque soviético supusiera desde el primer momento una agresión contra Estados Unidos (CLEVELAND, H.: *NATO: The Transatlantic Bargain*, Harper & Row, Nueva York, 1970).

(2) ADLER, E., y BARNETT, M.: *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

con Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, suscribieron el Tratado de Bruselas por el que se creó la Unión Occidental—, esta contó con el patrocinio estadounidense, cuyo despliegue militar en el continente europeo se demostraría esencial para disuadir a Moscú de iniciar cualquier ataque, garantizando las provisiones del Tratado de Washington y haciendo efectivo un vínculo transatlántico que ha permanecido, con sus más y sus menos, hasta la actualidad (3).

En este primer periodo marcado por la Guerra Fría, la función esencial de la Alianza Atlántica consistió en mantener la disuasión frente a la Unión Soviética y preparar los medios militares puestos a su disposición por sus miembros para ejercer la defensa colectiva en caso de producirse una agresión del Pacto de Varsovia. Y para plasmar estos objetivos de seguridad generales en planteamientos de defensa específicos, entre 1949 y 1989 la OTAN elaboró cuatro Conceptos Estratégicos. Condicionados por la evolución del entorno de amenazas y las transformaciones en la doctrina militar, estos trabajos de carácter clasificado trazaban las líneas maestras de la respuesta militar de la Alianza Atlántica en caso de agresión soviética. Empleados para identificar el catálogo de capacidades militares necesario para repeler la invasión, elaborar los planes de contingencia y determinar las contribuciones militares nacionales, estos documentos eran interpretados políticamente mediante informes específicos.

El *Concepto Estratégico para la Defensa del Área del Atlántico Norte* (DC 6/1) es el primer trabajo de estas características. Aprobado en 1949, este documento elaborado por el extinto Comité de Defensa establecía que la función principal de la Alianza Atlántica era la disuasión, pero si esta era atacada plantearía una respuesta avanzada —basada en la conducción de operaciones convencionales a gran escala en los frentes de batalla junto con el posible empleo de ingenios nucleares— para repeler la agresión. Su implementación requería que los aliados coordinaran sus planes de contingencia específicos, estandarizaran sus capacidades militares y contribuyeran a la defensa euro-atlántica en función de su potencial económico, humano y bélico.

Al poco tiempo de aprobarse este trabajo se detonó la primera bomba atómica soviética y estalló la Guerra de Corea (1950-53), un conflicto que motivó la consolidación institucional de la Alianza Atlántica. Temiendo que la Unión Soviética pudiera utilizar sus satélites para extender su influencia por Europa tal y como Moscú había hecho con Corea del Norte, Washington

(3) Para suscribir el tratado, Washington tuvo que salvar el obstáculo que suponía la prohibición, por parte de su Constitución, de formar parte de alianzas militares en tiempo de paz. En consecuencia, propuso que el Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte considerara que las medidas a tomar en caso de agresión fueran el resultado de la libre elección de cada uno de los miembros, lo que permitía al legislativo estadounidense mantener su poder en materia militar dentro del sistema político del país.

resolvió incrementar su presencia militar en el continente a través de la Alianza. Así, en 1950 esta creó una estructura militar permanente (4) y se constituyó un mando encargado de las actividades en Europa; un año después se acordó institucionalizar la OTAN y dotarla de personalidad jurídica y de los órganos necesarios para su funcionamiento; y en 1952 Grecia y Turquía se unieron a la Alianza, se creó un nuevo mando para el Atlántico y se estableció una secretaría general junto con sus órganos de apoyo. Con pequeñas alteraciones motivadas por el final de la Guerra Fría y la necesidad de simplificar la estructura de mandos, este entramado institucional ha permanecido intacto hasta fecha de hoy. Estos cambios motivaron la sustitución del DC 6/1 por un nuevo *Concepto Estratégico para la defensa del Área del Atlántico Norte* (MC 3/5) aprobado a finales de 1952. Muy similar al anterior, este documento argumentaba que la misión principal de la OTAN era la defensa de la región euroatlántica, por lo que en caso de desatarse un conflicto esta adoptaría una respuesta avanzada en la que se emplearían todos los medios militares —incluyendo las armas nucleares— para derrotar a la Unión Soviética y sus satélites. Para ser efectiva, esta estrategia requería que la Alianza incrementara su potencial militar (se estimaban necesarias cien divisiones para garantizar la respuesta frente a una invasión soviética y los países aliados solo podían desplegar veinticinco) y que las fuerzas se situaran cerca de las fronteras con el bloque Oriental. Esta necesidad operativa chocaba con la forzada neutralidad de la República Federal de Alemania, pero el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en 1954 permitió que esta se integrara en la Alianza Atlántica y fuera posible implementar la respuesta avanzada (5). No obstante, pronto se constató la inviabilidad práctica de esta estrategia. El enorme gasto económico que entrañaba su implementación, la formación del Pacto de Varsovia como antítesis socialista de la Alianza Atlántica y el lanzamiento de la Nueva Visión de la defensa estadounidense para reducir el coste financiero de la defensa conservando la capacidad de disuasión mediante el empleo masivo de armas nucleares (6) obligaron a la OTAN a reevaluar la estrategia

(4) Inicialmente, la estructura militar aliada estaba compuesta por un Comité Militar formado por los jefes de Estado Mayor de los países miembros y un Grupo Permanente —sustituido en el año 1967 por un Estado Mayor Internacional— integrado por representantes de Estados Unidos, Reino Unido y Francia con la función de fijar las directivas estratégicas de la organización; complementados por cinco Grupos Regionales de Planeamiento encargados de trazar los planes de defensa para sus respectivas áreas de responsabilidad. No obstante, con la creación de la estructura militar integrada, estos fueron sustituidos por dos mandos estratégicos bajo mando estadounidense —el Mando Supremo Aliado en Europa y el Mando Supremo del Atlántico— y un mando operacional bajo mando británico, el Mando del Canal.

(5) SMITH, M., y DOCKRILL, S.: *NATO Enlargement During the Cold War: Strategy and System in the Western Alliance*, Palgrave-MacMillan, Londres, 2000.

(6) Codificada en 1954 por el secretario de Estado norteamericano John Foster Dulles, la represalia masiva comportaría «...una respuesta instantánea en cualquier punto del planeta y

adelantada y sustituirla por la represalia masiva. Este hecho se produjo en 1957, cuando el nuevo Concepto Estratégico para la Defensa del Área de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (MC 14/2) tomó en consideración la creación del Pacto de Varsovia e incluyó la represalia masiva como eje de la estrategia militar aliada. Ello entrañaba que en caso de producirse cualquier enfrentamiento entre los dos bloques, la OTAN respondería con todos los medios a su disposición, incluyendo el empleo de armas atómicas (7).

Aunque esta decisión suponía que Washington conservaría el control de sus armas nucleares y decidiría de forma unilateral su empleo, los aliados europeos acogieron con gran satisfacción esta iniciativa porque vinculaba su seguridad nacional al paraguas nuclear norteamericano. Sin embargo, muchos estrategas estadounidenses recelaban de las implicaciones de la represalia masiva para su propia seguridad, pues a causa de una crisis limitada en Europa podrían verse envueltos en una guerra nuclear (8). Además, la amenaza de responder desproporcionadamente a cualquier agresión era poco creíble y paralizaba cualquier acción diplomática; fue irrelevante para evitar las crisis de Berlín (1958-61) y de los misiles de Cuba (1962) y difícilmente podría aplicarse en caso de paridad nuclear con la Unión Soviética (9).

Este conjunto de elementos comportaron que Estados Unidos sustituyera la represalia masiva por la respuesta flexible e instara a la OTAN a hacer lo mismo. Planteada por el presidente John F. Kennedy en 1961 con el objetivo de desvincular la defensa norteamericana de la defensa europea y posibilitar una guerra nuclear limitada entre la Alianza Atlántica y el Pacto de Varsovia, la respuesta flexible se fundamenta en la posesión de una amplia gama de opciones bélicas que, proporcionadas a la agresión sufrida, permitan contro-

con todos los medios disponibles...» frente a cualquier agresión enemiga. La determinación por responder de forma desproporcionada debería disuadir a Moscú de iniciar cualquier acción armada, puesto que toda provocación —por muy limitada que esta fuera— supondría una respuesta nuclear. Esta doctrina fundamentada en el empleo masivo de armas nucleares debía permitir a Washington reducir el gasto en defensa sin descuidar los compromisos con sus aliados, ya que cualquier acción limitada soviética en el continente europeo o asiático desataría una respuesta nuclear.

(7) Aunque el MC 14/2 era clasificado, la adopción de la represalia masiva se hizo pública en la Cumbre de París de 1957, donde en el párrafo 20 de su comunicado final puede leerse que: «...la OTAN ha resuelto emplazar arsenales nucleares que estarán disponibles para defender la Alianza en caso de necesidad. Además, atendiendo al despliegue soviético de estos nuevos ingenios, el Consejo también ha decidido desplegar misiles balísticos de alcance intermedio, que serán puestos a disposición del Comandante Supremo de las Potencias Aliadas en Europa».

(8) SLOAN, S.: *Permanent Alliance?: NATO and the Transatlantic Bargain from Truman to Obama*, Continuum, Londres, 2010.

(9) KUGLER, R.: *The Great Strategy Debate: NATO's Evolution in the 1960s*, RAND Corporation, Santa Mónica, 1991.

lar la escalada militar y superar el automatismo implícito de la represalia masiva.

Sin embargo, la posibilidad de adoptar la respuesta flexible no complacía a los aliados europeos que, temiendo la devastación que provocaría una guerra en suelo europeo, preferían mantener la represalia masiva. La principal oposición se produjo en Francia, que decidió retirarse de la estructura militar integrada en 1966 y mantener la represalia masiva —considerada por los estrategas galos como la disuasión del débil al fuerte— como pilar de la doctrina nuclear de su *force de frappe* (10).

Esta crisis institucional en el seno de la Alianza, junto con el comienzo de un clima de distensión entre ambas superpotencias, motivó la elaboración del *Informe sobre las Tareas Futuras de la Alianza*. Aprobado en 1967, este estudio popularmente conocido por el nombre de su responsable, el primer ministro belga Pierre Harmel, asignaba a la OTAN dos funciones principales: la tradicional de disuasión y defensa territorial frente un enemigo externo, y una complementaria de promoción de la distensión y el diálogo para alcanzar la estabilidad europea. Su principal novedad radicaba en reconocer que la OTAN debía trabajar en la búsqueda de una relación política más estable con el bloque Oriental que permitiera resolver cuestiones políticas pendientes como el estatus de Alemania e incrementar la seguridad del continente consensuando medidas de control y limitación de armamentos (11).

En otras palabras, el *Informe Harmel* estableció la doble vía de la defensa y el diálogo como los dos pilares de la visión de la seguridad de la Alianza

(10) La retirada de la estructura militar integrada fue la culminación de una serie de desencuentros entre Francia y Estados Unidos. Motivados por la resistencia gala a aceptar la hegemonía estadounidense en el mundo bipolar, estos comenzaron a raíz de la posición que tomó Washington en la Crisis de Suez, continuaron con la negativa aliada a expandir el ámbito territorial de la Alianza Atlántica para cubrir las posesiones francesas del norte de África, la aparente marginación gala del proceso de decisiones aliado y en el control norteamericano del armamento nuclear emplazado en Europa bajo la OTAN. Ello motivó que en 1958 De Gaulle se negara a aceptar el despliegue de armamento nuclear controlado por Washington y propusiera crear un directorado tripartido en la Alianza Atlántica que pusiera a Francia en igualdad de condiciones que Estados Unidos y el Reino Unido. No obstante, esta propuesta fue rechazada, y París —que había condicionado la participación del país en la estructura militar aliada en función de su participación de los procesos de decisión— inició su proceso de retirada que culminó con la creación del programa nuclear francés y la retirada del país de la estructura militar integrada.

(11) Sin embargo, el *Informe Harmel* no es el primer texto de estas características. En 1957 la OTAN había aceptado las conclusiones del *Informe del Comité de los Tres Sabios sobre la Cooperación No-Militar en la Organización del Tratado del Atlántico Norte*. Este texto, elaborado por los ministros de Asuntos Exteriores canadiense, italiano y noruego, no solo codificó el proceso de consultas políticas para garantizar que las opiniones de todos los países —y no solo las de las principales potencias— estaban representadas en las decisiones de la Alianza; sino que también estableció medidas para mejorar la cooperación política en el seno de esta organización.

Atlántica (12). Las presiones americanas para reemplazar la represalia masiva, la retirada francesa de la estructura militar integrada y las propuestas del *Informe Harmel* sentaron las bases para la elaboración del último Concepto Estratégico de la Guerra Fría. Aprobado en 1968, el *Concepto Estratégico para la Defensa del Área de la Organización del Tratado del Atlántico Norte* (MC 14/3), este documento establecía que la estrategia militar aliada se fundamentaría en la respuesta flexible, lo que permitiría a la Alianza escoger entre una amplia gama de opciones convencionales o nucleares moduladas a la agresión realizada.

Esta se fundamentaría en tres opciones de escalada:

- Defensa directa convencional. Ello requería que la Alianza Atlántica se dotara de fuerzas convencionales en número y calidad suficiente como para oponer cierta resistencia en las regiones avanzadas.
- Escalada deliberada. En este nivel se emplearían armas nucleares tácticas para multiplicar el poder de las fuerzas convencionales y como advertencia al Pacto de Varsovia del riesgo de escalada hacia una guerra nuclear.
- Respuesta generalizada. Este último escalón comportaría el empleo de las fuerzas nucleares estratégicas anglo-estadounidenses y abriría paso a una guerra total.

Las provisiones contenidas en el MC 14/3 se mantuvieron intactas hasta el final de la Guerra Fría. No obstante, se realizaron pequeños ajustes en la estrategia militar aliada para incrementar la capacidad de disuasión de sus fuerzas nucleares; modernizar los medios materiales y generar más fuerzas convencionales o repeler un ataque del Pacto de Varsovia sin tener que recurrir al arma nuclear (13).

Durante la vigencia de este Concepto Estratégico, las dos superpotencias mantuvieron una coexistencia pacífica y el continente europeo disfrutó de un periodo de relativa paz y estabilidad que alcanzó su cénit con la aprobación del Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa

(12) WENGER, A., NUENLIST, C., y LOCHER, A. (eds.): *Transforming NATO in the Cold War: Challenges beyond deterrence in the 1960s*, Routledge, Londres, 2006.

(13) Aunque existieron varios intentos para superar esta situación, destaca el denominado Plan Rogers, un proyecto que pretendía incrementar y modernizar los medios convencionales aliados para posibilitar la destrucción de las fuerzas de apoyo del Pacto de Varsovia. Fundamentado en la doctrina de la Batalla Aeroterrestre previamente desarrollada por Estados Unidos, el Plan Rogers se configuró en torno al concepto de *Follow-on Forces Attack* (FOFA), fundamentado en el empleo de fuerzas mecanizadas y aviación táctica para batir los objetivos situados en la segunda línea de frente mientras se repelían las fuerzas de vanguardia, que eran las que llevaban el peso de la ofensiva y cuya destrucción podría evitar una guerra de maniobra en suelo alemán.

(1975) (14) y solamente se vio truncado por el inicio de la Segunda Guerra Fría y la crisis de los *euromisiles* (15). A pesar de esta crisis, a mediados de la década de 1980 —coincidiendo con el ascenso de Mijail Gorbachov a la Secretaría General del Partido Comunista de la Unión Soviética— ambos bloques empezaron a proponer medidas para fomentar la confianza mutua, como el ofrecimiento aliado de establecer un nuevo marco de relaciones entre ambos bloques o el Tratado para la Reducción de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE).

Presentado pocos meses antes de la caída del Telón de Acero, este acuerdo promovido por la OTAN proponía importantes reducciones en el volumen de fuerzas ofensivas —carros de combate, artillería, vehículos blindados, aviones o helicópteros de combate— de la Alianza Atlántica y el Pacto de Varsovia con el fin de mantener el equilibrio estratégico en el continente europeo. No obstante, su firma se dilató hasta 1990, en pleno desmoronamiento del bloque Oriental, y su entrada en vigor se demoró dos años debido a la desaparición de la Unión Soviética y el reparto de las fuerzas militares entre las repúblicas que la sucedieron.

Y es que la caída del Muro de Berlín fue el detonante de un conjunto de cambios geopolíticos que culminaron con el desplome del bloque Oriental, la disolución del Pacto de Varsovia y la desaparición de la Unión Soviética. El desvanecimiento de la amenaza que había motivado su formación, justificado sus actividades durante la Guerra Fría y que se había convertido en la razón de ser de su existencia, ponía en peligro la supervivencia de la OTAN. Sin

(14) La Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (1973-75) reunió a treinta y cinco países de ambos bloques para analizar la seguridad europea. Considerada como un hito en la distensión Este-Oeste, en sus conclusiones se acordó la resolución de las controversias europeas por medios pacíficos, la inviolabilidad de las fronteras y la integridad territorial de los Estados (lo que suponía el reconocimiento tácito de la división territorial resultante de la Segunda Guerra Mundial), la no-intervención en los asuntos internos de los países o el respeto de los derechos humanos. Esta conferencia sentó las bases de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa.

(15) Esta crisis arrancó en 1979, cuando la Unión Soviética desplegó en su frontera occidental misiles balísticos de alcance intermedio (IRBM) RT-21M, capaces de batir cualquier punto del continente europeo. Fundamentada en el supuesto de que Washington no intervendría por temor a una escalada militar y en la fuerza del movimiento pacifista para impedir cualquier respuesta aliada, esta arriesgada maniobra pretendía expandir la influencia de Moscú en Europa Occidental. Este movimiento paralizó a la Alianza Atlántica, que no podía ofrecer ninguna réplica creíble a este desafío porque su estrategia todavía se basaba en el paraguas nuclear estadounidense. La solución planteada por Washington se fundamentó en una doble decisión: o se lograba una *opción cero* consistente en la retirada de los RT-21M soviéticos y la cancelación del despliegue de los misiles estadounidenses Pershing II en Europa, o la Alianza Atlántica emplazaría estos misiles en suelo europeo. La crisis de los *euromisiles* finalizó en 1987, cuando Washington y Moscú firmaron el Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio, que proponía la eliminación total de los IRBM de ambas superpotencias.

embargo, fue entonces cuando esta empezó a promover grandes debates en su seno y a emprender profundas transformaciones en su concepción estratégica, vocación política, arquitectura institucional o estructura militar para ampliar sus cometidos más allá de la defensa colectiva frente un ataque convencional o nuclear del Pacto de Varsovia y proyectar la seguridad más allá del espacio europeo, cambios que han continuado hasta fecha de hoy y que han convertido a la Alianza Atlántica en una organización de seguridad preparada —al menos formalmente— para satisfacer los retos del siglo XXI.

