



Madrid, 29 de noviembre de 1977

097/012/018

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

DIRECCION GENERAL DE POLITICA EXTERIOR  
DE EUROPA Y ASUNTOS ATLANTICOS

España y la OTAN en términos de acción política.-

Núm. ....

I.- La OTAN

La OTAN es algo más que una institución: es un campo de fuerzas en continua evolución, que no se limita exclusivamente a la defensa.

La estructura real de la OTAN, está formada por una mezcolanza de compromisos diplomáticos, de dispositivos militares y de situaciones de hecho.

Es obligado hacer unas precisiones terminológicas sobre los tres nombres que más aparecen en esta cuestión: "Alianza", "Otan" y "sistema militar integrado". "Alianza" o "Alianza Atlántica" se utiliza como sinónimo de Tratado del Atlántico Norte, también equivale a la cláusula clave en dicho tratado que es la obligación de asistencia mutua del artículo 5; en fin, a veces se utiliza refiriéndose a la organización montada en torno a la alianza, o sea la OTAN. "Otan" en pura técnica jurídica y diplomática es el Consejo del Atlántico norte y órganos subsidiarios, -con explícita exclusión de los órganos militares-, convertidos en organismo internacional con plena personalidad jurídica y capacidad de obrar, en virtud de lo dispuesto en la convención de Ottawa de 1952. Por extensión también se llama OTAN a la Alianza Atlántica. "Sistema militar integrado" es un dispositivo de hecho dentro de la Alianza consistente en un conjunto de fuerzas militares aportadas por varios países miembros y que sin perder sus respectivas nacionalidades se integran en un conjunto unificado con mando superior único formando de esta manera un dispositivo militar eficaz y coherente, listo para la acción. El grueso de este sistema integrado se sitúa en la República Federal alemana.

Alianza atlántica

OTAN

Sistema militar integrado

II.- La estructura de acuerdos de la OTAN

La Alianza y la Otan están construidas sobre una complicada trama de convenios y de obligaciones cuasi-contractuales. A su amparo cada miembro se ha tallado una posición peculiar. Hay cinco categorías de disposiciones:



Primera. El Tratado del Atlántico norte, firmado el 4 de abril de 1949. La sustancia del mismo es la solidaridad y ayuda mutua de los miembros en caso de ataque, estipuladas

"

en el artículo 5 que dice así: Las Partes convienen que un ataque armado contra una o varias de entre ellas acaecido en Europa o en América del Norte se considerará ataque contra todas ellas"

La obligación es muy débil y no hay automatismo. Sin embargo, la poca fuerza vinculante del artículo 5 no es óbice a que efectivamente haya una obligación de ayudar, con lo cual se produce el efecto fundamental en toda alianza, que es el convertir en obligación de ayuda lo que sin alianza sería conveniencia de ayuda.

Segunda categoría: el Tratado de Bruselas firmado en 1948 y reformado en 1954. Su artículo 5 dice así:

"En caso de que una de las partes contratantes fuese objeto de una agresión armada en Europa, las otras le prestarán, conforme al Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayuda y asistencia por todos los medios de que dispongan, militares y de otra clase".

Son signatarios Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Alemania e Italia. Nos encontramos por lo tanto con una alianza dentro de otra alianza, que obliga a menor número de miembros, encierra una obligación más fuerte que la Alianza Atlántica.

Tercera.- Una serie de acuerdos, declaraciones y decisiones ad hoc, que constituyen un tercer capítulo en el sistema jurídico-diplomático que estamos examinando. Entre tales disposiciones, numerosísimas y con los contenidos más diversos, solo mencionaremos una, que es el Convenio de Ottawa de 20 de septiembre de 1951, porque es el que define lo que es la OTAN, constituyendo por así decir la partida de nacimiento de esta organización. Su artículo 1º reza así:

"La Organización del Tratado del Atlántico Norte se compone del Consejo (del Atlántico Norte se entiende) y de los organismos subsidiarios", quedando explícitamente excluidos, en virtud del artículo 2, los cuarteles generales y demás organismos militares. Estrictamente hablando la OTAN es una entidad con los límites que se acaban de indicar y a la que la Convención de Ottawa atribuye plena capacidad jurídica y de obrar, con los privilegios típicos de un organismo internacional.

Cuarta.- La componen los acuerdos de París de 1954, que al superponerse al Tratado del Atlántico Norte y al Pacto de Bruselas al que modifican han dado a la OTAN la fisionomía que hoy tiene. Son una amplia colección de instrumentos y se centran en un tema: Alemania. Ante la imposibilidad de seguir ignorando la República Federal Alemana, y ante la necesidad de incorporarla política y militarmente al sistema occidental, los acuerdos de París remodelan la Alianza y dan entrada en ella a Alemania.

De los acuerdos de París hay que destacar, además de

../..

lo dicho sobre Alemania, los compromisos americano e inglés de mantener tropas en el sector centroeuropeo y la creación de la Unión Europea Occidental sobre la base del Pacto de Bruselas, para servir de perro guardián ante las posibles extralimitaciones de una Alemania renacida.

Quinta.- Una serie de disposiciones constituida por los acuerdos exclusivos de los Estados Unidos con otros países ~~para obtener bases, derechos de estacionamiento y otros privilegios para sus fuerzas armadas.~~ La condición de super-potencia de los Estados Unidos y su carácter de miembro imprescindible e insustituible han determinado que en la realidad la OTAN esté montada en dos planos, a lo cual corresponde el régimen llamado "de los dos sombreros". ~~La presencia militar de los Estados Unidos en Europa tiene doble faz: como fuerzas de la OTAN y como unidades norteamericanas destacadas en Europa.~~ Nuestros Convenios de 1953 y posteriores son una pieza más que ensambla con instrumentos muy similares firmados por Dinamarca, Francia, Alemania, Islandia, Portugal, Turquía, etc., todos ellos con un solo objetivo de conjunto que es asegurar la presencia militar de los Estados Unidos en Europa en régimen privilegiado.

### III. El area territorial de la OTAN

La Alianza tiene un determinado ámbito geográfico, que "grosso modo" abarca Norteamérica, el Atlántico Norte, Europa del Oeste y del Sur y el mar Mediterraneo.

Destaca sobre todo en el espacio geográfico OTAN su enorme amplitud y el número y calidad de los países que lo integran, lo cual significa que la estrategia de la OTAN en tiempo de paz o en tiempo de conflicto, tiene un alcance planetario. Por otra parte, dicho espacio tiene ciertas peculiaridades:

Incluye un área que no pertenece a ninguno de los miembros y, es Berlín Occidental; en segundo lugar, incluye -o ha incluido- territorios en otros continentes, como son la parte asiática de Turquía y Argelia francesa hasta su independencia; en tercer lugar, hay ciertas áreas que a pesar de quedar dentro de la jurisdicción de los miembros no están incluidas en el espacio OTAN. Tal es el caso de las islas Hawái, o del Océano Artico norteamericano; la cuarta peculiaridad la proporciona Francia, "fiel aliada", pero que ha sustraído la totalidad de su territorio a prácticamente toda cooperación con la OTAN.

Por añadidura, en su porción europeo-mediterránea el área OTAN es no solo discontinua sino, además, exigua en tamaño y carente de profundidad.

### IV. El dispositivo militar

No existe una "fuerza militar de la OTAN" propiamente

hablando. Lo que hay es la suma de fuerzas nacionales de los países miembros, más o menos organizadas para una acción conjunta, y más o menos dispuestas a comprometerse en una acción efectiva, si llega el caso.

En tal conjunto de fuerzas nacionales los Estados Unidos ocupan un puesto excepcional, porque poseen un arsenal nuclear cuyo efecto protector se supone se extiende a Europa Occidental.

Excepcionales son también los efectivos convencionales de los Estados Unidos, sus fuerzas de tierra, mar y aire destacadas en Europa, su posición geoestratégica y, en fin, su capacidad de iniciativa y de liderato. Por eso son la clave insustituible de la Alianza.

Lo más parecido a una "fuerza de la OTAN" es el llamado "sistema militar integrado" que hay en Alemania -y marginalmente en alguna otra zona- consistente en unos mandos unificados con unas unidades de tierra asignadas que se hallan desplegadas con vistas a la acción inmediata en el sector considerado más crítico.

Dispone también la OTAN de una infraestructura material permanente a Europa de cuantía considerable, formada por aeródromos, vías de comunicación, depósitos, abrigos, oleoductos, redes de telecomunicaciones, sistemas de detección, etc. Quizás lo más importante sea el "sistema Nadge" formado por una cadena de unas 80 estaciones de radar, extendidas en arco desde Noruega a Turquía para detección y alarma de penetraciones aéreas.

Por último, el sistema militar de la OTAN incluye unos elementos de la mayor importancia -aunque no sean de índole material- que son los planes de acción, las doctrinas de empleo, las reglamentaciones tácticas, las informaciones sobre el adversario, los esquemas orgánicos en previsión de contingencias, etc.

## V. Las tensiones dentro de la OTAN

Ante todo están las tensiones de naturaleza política derivadas del hecho de que los miembros, al ser Estados soberanos, propenden a reservarse el máximo de libertad de maniobra, bien sea intentando conformar la Alianza a sus conveniencias propias, o bien utilizando su posición en la Alianza al servicio de sus respectivas políticas nacionales. Los Estados Unidos, eludiendo cuanto signifique obligación automática; los restantes miembros procurando vincular a los Estados Unidos con compromisos ineludibles, o bien implicarlos por la vía de hecho.

Los "países pequeños", es obvio como se sirven de la Alianza para acrecentar su estatura política, particularmente en aquellas decisiones que deban tomarse por unanimidad, en las cuales el principio de "a cada país un voto" les sitúa en pie de igualdad con los demás miembros.

Otro tipo de tensiones son las estratégicas, como consecuencia de la paridad nuclear entre las dos superpotencias rivales. El interés primario de los miembros de la alianza es que les ampare el efecto disuasorio del arsenal nuclear de los Estados Unidos. En este sentido todos procuran que su "alineamiento" dentro del bloque de la Alianza sea claro e inequívoco frente a la Unión Soviética. Pero ante la eventualidad de que la disuasión falle y se llegue al choque efectivo con el adversario, el interés de cada miembro es "desalinearse" todo lo posible para quedar al margen. Evidentemente es imposible armonizar estas dos pretensiones contrapuestas -que por lo demás son muy lógicas- y quizás el ejemplo más claro de ello sea el de Francia, proclamándose "fiel aliado" y recabando simultáneamente plena libertad de acción "para no ser arrastrada a una guerra que no sea la suya". El reflejo más inmediato de esta propensión al desalineamiento (o a desenfilarse, como diría un castizo) es la repugnancia de los miembros no nucleares a que haya armas nucleares en su territorio, sobre todo si son proyectiles estratégicos. Otra manifestación menos frecuente de dicho reflejo es el dotarse de un pequeño arsenal nuclear -caso de Francia y de Gran Bretaña- con la esperanza de que al poseer una disuasión mínima el país se convierta en santuario.

#### VI Posición peculiar de cada miembro

La complejidad del estatuto de normas de organización de la Alianza atlántica, la vaguedad de la cláusula de mutua ayuda, la diversidad de situaciones y la existencia de unas tensiones en el seno de la OTAN han producido como resultado el que cada país miembro tenga una posición peculiar, sin que haya dos países en la misma situación. Así:

-Los Estados Unidos tienen el status excepcional de superpotencia, mantienen diálogo exclusivo con la Unión Soviética, poseen un arsenal estratégico que no comparten con nadie y han estacionado en Europa unos efectivos militares cuya retirada significaría la crisis de la Alianza;

-Gran Bretaña está instalada en una posición insular, tiene un modesto arsenal nuclear y su área estratégica es el único caso dentro de la Alianza de Mando superior que no controlan los Estados Unidos, sino que es británico; todo lo cual da al Reino Unido una cierta autonomía;

-Noruega y Dinamarca constituyen el frente septentrional de la Alianza, en contacto inmediato con la Unión Soviética -por tierra o por mar- harto desguarnecido de efectivos, no aceptan fuerzas de otros países ni menos aún armas nucleares, y durante algún tiempo contemplaron la posibilidad de retirarse de la OTAN hasta que los acontecimientos del 68 en Checoslovaquia les hicieron desistir de la idea;

-Islandia constituye un caso insólito porque, siendo miembro de una alianza defensiva, carece totalmente de fuerzas

armadas y solo contribuye con su geografía, lo cual no es óbice a que participe como un miembro más;

-La República Federal alemana está sometida a controles y mediatizaciones excepcionales a través de los Acuerdos de París de 1954, tiene integrada prácticamente la totalidad de sus fuerzas armadas en el dispositivo militar de la OTAN, y su territorio es área de estacionamiento del grueso del dispositivo militar integrado, con la perspectiva de convertirse en campo de batalla en la hipótesis de un conflicto;

-Holanda, a pesar de su vecindad con la línea de contacto con el Pacto de Varsovia en el Frente Central, no tiene ninguna unidad de tierra en el sistema militar integrado;

-El valor militar de Luxemburgo es simbólico por tratarse de un mini Estado, sin que por otra parte tenga tampoco una significación geoestratégica apreciable;

-Francia pretende armonizar su condición de fiel aliada con una libertad de maniobra absoluta; posee un modesto arsenal nuclear propio y, al haberse retirado del sistema militar integrado, no sólo ha sustraído todos sus efectivos militares a tal sistema sino que ha creado una interrupción geográfica grave, que se añade a las no pocas que la OTAN tenía con anterioridad;

-Portugal está geográficamente aislado del resto de la OTAN y, a pesar de su situación en el continente europeo se halla adscrito al Mando atlántico;

-Grecia y Turquía tienen el status de "países de vanguardia" concedido por los Estados Unidos, mantienen con éstos un régimen bilateral especial y reciben ayuda también especial de Norteamérica.

Como consecuencia de la crisis chipriota en 1954 Grecia suspendió su participación en el sistema militar aliado.

El pasado mes de enero el Gobierno griego envió un memorándum a las autoridades de la OTAN en el que, tras recordar que Turquía no quiso firmar en 1976 un pacto mutuo de no agresión con Grecia, se apunta a una continuación de su cooperación militar con todos los países miembros de la Alianza, excepción hecha de Turquía. Igualmente se proponía que las fuerzas griegas quedasen integradas en el mando sur de Europa con sede en Nápoles, en lugar de en el submando del flanco sureste de la OTAN, situado en Esmirna.

Como consecuencia de dicho memorándum están teniendo lugar unas conversaciones cuyo objetivo sería el establecimiento de una relación especial entre Grecia y la OTAN.

## VII Planteamiento español del tema OTAN

Parece claro que la OTAN no es una institución monolítica y sin fisuras, sino una entidad compleja, con estructuras frecuentemente inciertas y repleta de peculiaridades, entre las cuales la más destacada es que cada país miembro, tiene un status sui géneris. Ante tal perspectiva el plantearse la eventual conexión entre España y la OTAN en términos de las ventajas e inconvenientes de entrar o no entrar, incluso introduciendo en este cálculo variantes y modificaciones, equivaldría a enfocar el problema con una óptica no adecuada, con el riesgo, por lo tanto, de que las conclusiones salgan sistemáticamente desenfocadas.

Cuando la OTAN es, a la postre, el lugar común de los intereses políticos, de defensa, y de otra especie de los países miembros, lo mejor que cabe hacer desde nuestro punto de vista es determinar el interés español y ver en que medida puede ser satisfecho por la OTAN.

Llegado ahora el momento de determinar la posición de España respecto de la Alianza atlántica y de su organización, resulta que nuestro país

-hace más de siglo y medio que no ha participado en ninguna auténtica alianza internacional,

-no ha participado desde comienzos del siglo XIX en ningún conflicto internacional, reduciéndose su experiencia a campañas coloniales y guerras civiles, que son justamente lo inverso de un conflicto internacional,

-ha resuelto sus problemas de seguridad exterior mediante una política -o falta de política según los casos- de aislacionismo, excepción hecha de los acuerdos con Estados Unidos,

-como consecuencia de ese aislacionismo, la conexión entre las dos herramientas de la política exterior -la diplomacia y las fuerzas armadas- ha sido poco firme, y sin gran sentido de la maniobra, tanto a nivel de gobierno para la formulación de la política de defensa como en los niveles subordinados a efectos de ejecución.

Decir OTAN es lo mismo que decir alianza defensiva, conflicto internacional y toda una serie de temas anejos que no son ni conflictos ni alianzas. Debido a la línea histórica que ha seguido, España tiene muy poca experiencia de todo ello. Basta ahora con dejar constancia del hecho y señalar la necesidad de superar los inconvenientes que se deriven.

## VIII Interés de la OTAN hacia España

La posición de la OTAN, o mejor dicho, la de sus miembros respecto de España, es bastante precisa.

Ante todo, España ha cooperado y sigue cooperando obje-

tivamente con la OTAN de cuatro maneras, que son

- a) Por las facilidades concedidas a los Estados Unidos, que al acrecentar su capacidad defensiva han acrecentado la capacidad defensiva de la OTAN en su conjunto.
- b) Porque determinadas facilidades concedidas a los Estados Unidos han evitado que otros miembros de la OTAN tuvieran que hacer aportaciones equivalentes, aliviando por lo tanto el esfuerzo de estos.
- c) Porque determinadas facilidades concedidas a los Estados Unidos han sido insertadas por estos en el contexto OTAN, pura y simplemente.
- d) Por determinados acuerdos de cooperación militar entre España y algunos miembros europeos de la OTAN.

Estas aportaciones de España a la OTAN no solo son objetivamente ciertas, sino que han sido explícitamente reconocidas.

España es importante para la OTAN por estas razones:

1ª.- Por su situación estratégica dominante respecto de los mares y estrechos vecinos, tanto en los espacios marítimos como en los correspondientes espacios aéreos.

2ª.- Por su situación en el continente, en la zona más alejada de la amenaza.

3ª.- Porque acrecienta sustancialmente el espacio estratégico terrestre, aéreo y marítimo de la OTAN en Europa, dándole una profundidad de la que carece.

4ª.- Por la aportación de efectivos militares que España puede ofrecer a la OTAN.

Hay también razones económicas:

1º.- La asignación de efectivos militares españoles a la OTAN no significaría un acrecentamiento de la actual capacidad defensiva de la organización, sin que los miembros tuviesen que hacer esfuerzo adicional.

2º.- El mercado europeo de armamentos ganaría un nuevo miembro.

3º.- España estaría en condiciones de conceder diversas facilidades de tipo militar, logístico, de comunicaciones, de almacenamiento, de entrenamiento, etc. que, significarían para los demás miembros beneficiarios una mayor comodidad y sobre todo cierta economía presupuestaria.

4º.- La presumible participación española en proyectos colectivos de la OTAN, sobre todo en infraestructuras, se tra-



duciría en una reducción de la cuota de los demás miembros.

Por último hay también motivaciones de política individual de los distintos miembros de la OTAN. Evidentemente estas motivaciones variarán de país a país, pero todas coinciden en el propósito de que cada miembro quede situado en una posición lo más ventajosa posible respecto de España en el contexto de las relaciones bilaterales.

### IX El interés español hacia la OTAN

Cabe apuntar las grandes categorías en las que nuestros posibles intereses se insertan.

Una primera categoría se refiere a la incidencia que la conexión de España con la OTAN, o a falta de conexión, tenga sobre el régimen político español, habida cuenta de que se trata de una opción fundamental de la política española.

La segunda categoría abarca la repercusión que nuestra conexión con la OTAN tenga sobre la política exterior española en su conjunto y en cada uno de sus capítulos, exceptuando el de la defensa (diplomacia, economía, construcción europea, relaciones con el mundo comunista, etc.).

La tercera categoría es la de la defensa nacional.

Es también, por lo tanto, una cuestión de política militar.

### X Contrapartidas y riesgos

La satisfacción del interés español en el contexto de la OTAN no se hace sin riesgos ni contrapartidas. Cualesquiera que sean las modalidades en que se articule la cooperación España-OTAN -si es que se llega a ello-, siempre requerirá dar algo a cambio. Enumeremos ahora las categorías genéricas en que la contrapartida española pudiera situarse, sin especular con detalles ni con cuantías:

- a.- Seguramente habrá una contrapartida presupuestaria. La OTAN nos costaría algo. No podría decirse propiamente que la Alianza cuesta a sus miembros, excepción hecha de algunas cantidades marginales necesarias para sostener los servicios de la Organización. Los miembros no gastan en la Alianza, gastan en su propio sistema defensivo, parte del cual se convierte en aportación a la Alianza. Lo que por abreviar llamaremos cargas presupuestarias derivadas de la OTAN viene determinado en forma indirecta por los compromisos que la Organización señale a cada miembro, de alcanzar determinados niveles de fuerzas o de participar en determinados proyectos, que el país interesado previamente aceptó.

Al Gobierno español correspondería decidir en definitiva, en función de la política de defensa, aceptando en la medida adecuada tales compromisos, o no aceptando nada, o incluso -es una hipótesis de trabajo- practicando reducciones a ejemplo de otros países sobre la base de que, precisamente porque la Alianza protege, se puede aliviar el esfuerzo nacional.

- b.-España perdería alguna libertad de maniobra, tanto respecto de los países miembros como frente a terceros.
- c.-España tendría que hacer algunas aportaciones en forma de concesión de facilidades.