



DIVERSAS FORMAS DE PARTICIPACION EN LA NATO

No existe un modelo standard de pertenencia a la Nato. Cada país es un caso. Ello es consecuencia de la propia naturaleza de la Alianza Atlántica, que está articulada en dos tramos.

El primer tramo consiste en la adhesión al Tratado de Washington de 4 de abril de 1949, que es un tratado de alianza y cooperación defensiva sobre la base de igualdad de los miembros, solidaridad frente a la agresión, ayuda al agredido en la cuantía y forma que cada miembro estime conveniente y, en fin, actuación por consenso, de modo que a ningún miembro se le pueden imponer obligaciones específicas contra su voluntad. La adhesión al Tratado solo conoce una vía: la invitación unánime de los 15 miembros y la ulterior firma del instrumento por el candidato.

La adhesión al Tratado no conoce categorías ni situaciones especiales. Se firma o no se firma, y si se firma se queda en régimen de igualdad con los demás. En una sola cosa son iguales los miembros de la Alianza y es en su condición de partes en el Tratado como estados soberanos.

Hasta aquí la Alianza Atlántica no difiere de las alianzas tradicionales. Es un documento, un trozo de papel, estipulando determinados derechos y obligaciones. Más bien tenues e imprecisos, dicho sea de paso, en comparación con la mayoría de las alianzas defensivas.

La originalidad de la Alianza Atlántica estriba en que tiene un segundo tramo. Evidentemente el trozo de papel significa una mayor seguridad para los miembros, y ahí podía haber quedado la Alianza. Pero ante la urgencia cotidiana de los acontecimientos los aliados estimaron que cabían mejoras. Su problema en términos de seguridad se cifraba en dos puntos:

Primero.- Evitar, mediante la disuasión, que llegase a materializarse una agresión contra ellos.

Segundo.- Si, a pesar de todo, la agresión se producía, neutralizarla, impidiendo que el agresor se saliera con la suya.

Tal era en términos reales el problema. El régimen de derechos y obligaciones estipulado en el Tratado de Washington significaba una medio eficaz para reforzar las condiciones de seguridad de los miembros. Pero su alcance era limitado y, lo que es peor, podía ser un instrumento inútil ante las circunstancias específicas de los riesgos

concretos de seguridad con que se enfrentaban. En efecto, no vivían en un mundo de paz en el que eventualmente pudieran subvertirse los acontecimientos y pasar a ser un mundo de guerra, previo un período de preaviso, como pasó en 1914. Era un mundo permanentemente conflictivo, con una presión incesante potencialmente capaz de aumentar, casi sin gradaciones, hasta una agresión más o menos abierta y más o menos fuerte.

La existencia real de esa presión cotidiana y cuasi-conflictiva requería la puesta en pie de un dispositivo de defensa que

- a) fuese capaz de neutralizarla en la confrontación cotidiana y,
- b) yugulase la agresión con la prontitud y eficacia deseables, si esta llegase a producirse.

De ahí que los aliados decidieran completar y desarrollar el Tratado instalando en permanencia un dispositivo político-militar de defensa, con las dos finalidades mencionadas. Ese dispositivo se ha ido montando poco a poco, pragmáticamente, a lo largo de los años, y ha experimentado modificaciones en función de la capacidad y voluntad de sus miembros y de la percepción que han tenido de la amenaza. No se trata, pues, de un sistema concebido a priori y netamente definido como tal, sino de la decantación de una suma de esfuerzos a lo largo de un proceso evolutivo.

A ese sistema, que constituye el segundo tramo de la Alianza Atlántica, se le llama Organización de Tratado del Atlántico Norte, Nato u Otan. Si se quiere, la Nato es la organización mencionada más el propio Tratado, habida cuenta de que aquella no es sino el resultado de la dinámica del Tratado. La Organización sin el Tratado carecería de esqueleto. El Tratado sin la Organización carecería de músculo.

No ha habido, repitamos, definición formal de lo que es la Organización. A veces se menciona la Convención de Ottawa, suscrita por los aliados en 1953, pero allí no hay una constitución de la Nato en cuanto tal y en su plenitud, sino únicamente la creación de una persona jurídica para determinados efectos legales, de ámbito harto reducido y que en modo alguno corresponde con la compleja realidad de la Nato.

¿En qué consiste hoy día la Nato real? Abreviando en exceso pudiera condensarse en los siguientes elementos:

- Una estructura orgánica cuya pieza clave es el Consejo del Atlántico Norte, donde se sientan los representantes de los 15 miembros para adoptar las grandes decisiones en régimen de consenso, en pie de igualdad y en su condición de estados soberanos a los que no se puede imponer ninguna decisión.

- Un complejo dispositivo de órganos civiles y militares que constituye la estructura orgánica en su totalidad.
- Unos planes de acción militar, que son el cauce para la acción estratégica de la Nato en tiempos normales y en emergencias de conflicto.
- Unos mandos de la Alianza, para dirigir el esfuerzo militar aliado.
- Unas fuerzas militares, que no son fuerzas de la Nato, sino de cada uno de los miembros, y que se ponen a disposición de los mandos, según los planes, o que eventualmente se pueden poner a disposición de los mandos, según una gradación de adscripciones.
- Ciertos elementos de infraestructura común (por ejemplo, oleoductos, aeródromos, instalaciones de fuerzas, medios de comunicaciones, radares y otros elementos de detección, etc.)

Entendida así la Nato, se ve que carece de sentido la disyuntiva de pertenecer o no pertenecer a la misma. En la Nato se participa más o se participa menos, y esto se hace de una manera o de otra. Pero carece de sentido que un miembro suscriba el Tratado y luego practique una política de total incomunicación con los demás. Precisamente la forma más elemental e insustituible de participar en la Alianza es la comunicación, aunque solo sea para poder pedir a tiempo ayuda a los otros aliados. Luego vendrán las aportaciones. Por añadidura, la Alianza está generando decisiones continuamente y al menos en las que se producen a nivel superior en el Consejo del Atlántico Norte tendrá que estar presente cada uno de los socios, por su propio interés. Y el Consejo, conviene recordarlo, es el órgano supremo de la Nato, establecido por el propio Tratado. No se podría practicar una marginación del Consejo sin quebrantar una de las estipulaciones del Tratado.

Es en el tramo de la participación en la Organización, excepción hecha de lo que se acaba de decir sobre el Consejo, donde se da la diversidad. Diversidad que se despliega en múltiples sectores, pero que se centra en dos principales: el de las actuaciones de carácter colectivo o cuasi-colectivo, y el de las aportaciones.

¿Porqué esa diversidad? ¿Porqué esa falta de un modelo standard? ¿Porqué cada miembro es un caso? Entre otras, por las siguientes razones:

- 1ª Porque la Nato se construye con lo que ya existe, es decir, con unos países determinados, y cada uno es distinto de los restantes, tanto en su capacidad como en sus necesidades concretas más allá de la necesidad de una seguridad común.

- 2ª Porque cada miembro es un país soberano, y no hay modo de obligarle a hacer lo que no quiere. La Nato es una entidad intergubernamental, no supragubernamental. Esto se aplica a todo, empezando por el presupuesto.
- 3ª Porque cada miembro tienen sus intereses propios y específicos en el campo de la política exterior, en el de la economía, en el de su organización constitucional, etc., que han de hacerse compatibles con la participación en la Organización a que pertenece.
- 4ª No en último lugar porque en la empresa de la Nato lo que cada miembro se está jugando es su propia seguridad nacional, y nadie desea verse arrastrado por determinadas medidas colectivas si entiende que ponen en peligro su seguridad.

Quedan así esbozados los dos tramos de la Alianza Atlántica. El primero, el del Tratado, consiste en síntesis en unas estipulaciones de solidaridad y ayuda mutua frente a la agresión, que dejan a cada miembro un margen tan amplio de aplicación que teóricamente se pueden reducir a cero si alguien así lo desea. El segundo tramo es el dispositivo organizado de carácter político-militar para dar mayor eficacia a las estipulaciones de alianza. Ahora bien, este segundo tramo tiene, además, la función de crear una situación de solidaridad y de incentivo para la ayuda mutua por la vía de hecho que va bastante más lejos de las estipulaciones y que es cuasi-irreversible.

En efecto, al existir un sistema político-militar en el que se integran en la realidad todos, aunque haya diferencias en más o en menos, esto significa que si hubiera una agresión la recibiría el sistema entero, es decir, todos y cada uno de los miembros. Se crearía un estado real de solidaridad, sin que nadie pudiera considerarse no agredido. Dicho de otra forma: cada miembro es, de hecho, un poco rehén de los demás. Y desde el momento en que todos y cada uno no tienen más remedio que sentirse solidarios con los demás en la agresión, porque efectivamente han sido agredidos, no tendrán más remedio que practicar la ayuda mutua, cumpliendo así la estipulación del artículo 5, porque es su propio interés el que está en juego.

En conclusión. La Nato es, por encima de su condición de instrumento para asegurar las estipulaciones del Tratado --solidaridad y asistencia mutua--, un método sui generis para consolidar la propia Alianza, estableciendo por la vía de hecho una suprema convergencia de intereses interaliados.

- - - - -

Las observaciones precedentes explican la diversidad de situación de los aliados dentro de la Nato, y su porqué. Veamos ahora, país por país, algunas de sus peculiaridades más destacadas.

Estados Unidos.

Se reserva para sí, en régimen prácticamente no compartido, el elemento defensivo más importante de la Alianza, es decir, el arsenal nuclear estratégico.

El territorio norteamericano y el espacio aéreo correspondiente quedan fuera del esquema de mandos supremos de la Alianza. Son, por así decir, áreas exentas.

Una porción del territorio de los Estados Unidos, el archipiélago de Hawaii, queda fuera de la región norteatlántica definida en el artículo 6 del Tratado. Por lo tanto no se extienden al mismo las garantías de solidaridad y ayuda del Tratado. Un nuevo Pearl Harbor, por ejemplo, no sería casus foederis.

La defensa aérea del espacio norteamericano está atribuida a un peculiar sistema llamado Norad, establecido por un pacto Canadá-Estados Unidos al margen de la Alianza Atlántica.

Canadá

Comparte con los Estados Unidos la responsabilidad de la defensa aérea del espacio norteamericano según el acuerdo Norad, que queda fuera de la Alianza.

Su territorio y su espacio aéreo están al margen del esquema de mandos aliados. Son áreas exentas.

Tiene una exigua fuerza militar destacada en Alemania, pero a la que toda la Alianza concede un valor insustituible como vínculo por la vía de hecho de la solidaridad canadiense con los europeos.

Noruega

No admite armas nucleares en su territorio.

No admite el estacionamiento permanente de fuerzas aliadas en su territorio. Ambas cosas son consecuencia de una decisión unilateral noruega, que se mantiene mientras el gobierno noruego no decida que el cambio de circunstancias no aconseja otra cosa.

No tiene fuerzas de tierra o aviación fuera del territorio nacional.

Una porción del territorio nacional, el archipiélago Spitzberg, está neutralizado y desmilitarizado en virtud de una convención internacional. Abierto a todos los países que allí deseen establecerse con fines pacíficos y comerciales, de hecho solo tiene una colonia soviética, por ser la URSS el único país que se ha interesado. Spitzberg queda en todo caso dentro del esquema Nato.

Dinamarca

No admite armas nucleares en su territorio.

Tampoco admite fuerzas aliadas. Ambas cosas por decisión unilateral, eventualmente revocable, similar a la de Noruega.

No tiene fuerzas propias destacadas en otros países.

Sin embargo en Groenlandia, que hoy es parte integral de Dinamarca, hay una importante presencia militar americana, en virtud de un tratado bilateral entre los dos países en el que los Estados Unidos son parte a petición de la ^{Nato} y en cierto modo actuando en representación de la misma.

Islandia

Carece de fuerzas armadas. Jamás la Alianza le ha hecho ninguna indicación y menos aún presión para que se arme.

Excepto una minúscula cuota para el mantenimiento de la Secretaría General de la Alianza, la aportación islandesa a la Alianza se reduce a autorizar unas bases americanas en suelo propio.

Ha tenido un importante contencioso con otro aliado, Gran Bretaña, que fué la llamada "guerra del bacalao", en el que se llegó a la ruptura de relaciones. En ella Islandia utilizó la fuerza contra su adversario, aunque no la fuerza armada, pues carecía de armas, recurriendo al primitivo procedimiento del empujón, echando sus guardacostas contra las fragatas británicas y abollándolas.

Tiene un tratado bilateral con Estados Unidos de 1951 en el que "habida cuenta de que Islandia no puede debidamente asegurar su propia defensa" los Estados Unidos se comprometen en nombre de la Nato a adoptar disposiciones para la defensa de Islandia, incluida la instalación de bases. Es, pues, una cuasi-alianza bilateral dentro de una alianza multilateral, establecida a su vez en nombre de esta última.

Luxemburgo

Independientemente de sus reducidas dimensiones, el Gran Ducado lleva a cabo un esfuerzo defensivo bastante por debajo en términos porcentuales del de los demás países de la Alianza. Su ejército, por ejemplo, lo forman 660 soldados. Para guardar proporción con otros países aliados debería ser del orden de 10 veces mayor.

República Federal Alemana

Entre sus diversas peculiaridades señalaremos dos. La primera, que es el país con máximo grado de integración en la Nato. Esto se refiere no ya a sus fuerzas armadas, sino incluso al mismo territorio, que funcionalmente viene a ser una pieza del dispositivo aliado.

En segundo lugar la R.F.A. se distingue por la serie de controles, limitaciones e incluso amenazas que soporta, por imposición de sus aliados --con el consentimiento alemán a falta de otro remedio-- en quienes no se ha extinguido el temor de un renacimiento del militarismo agresivo alemán. Prohibición de fabricar diversos armamentos en absoluto; necesidad de previa autorización para otras armas; sumisión a inspecciones; imposición de niveles y de autorizaciones para los efectivos de las fuerzas armadas. E incluso amenazas deslizadas en pactos en el sentido de que si la R.F.A. no se porta bien sus mismos aliados se volverán contra ella, amén de cortarles las garantías. La Unión Europea Occidental (Gran Bretaña, Francia, Italia, el Benelux y la propia Alemania) es el instrumento principal en este régimen de supervisión y mediatización.

Francia

Tiene la reputación singular de ser el país que se retiró de la Nato. Tan inmerecida como otras reputaciones singulares: la del foie-gras de Estrasburgo (hecho con hígados de procedencia israelita en gran parte) o las trufas del Perigord (riojanas cerca de la mitad) por ejemplo. Basta ir a la entrada de la sede de la Nato en Evere para ver cada día la bandera francesa alineada con las de los otros 14 miembros y con la de la Alianza Atlántica.

Jamás dijo De Gaulle en 1966 que se retiraba de la Nato. Lo que hizo fué proceder a un desenganche mayoritario y selectivo. Cortó toda vinculación de las fuerzas francesas con los mandos Nato; expulsó de Francia las fuerzas e instalaciones aliadas por el procedimiento de decir que si continuaban allí quedarían sometidas a mando francés; declaró la no sumisión a los planes de la Nato; se negó a contribuir a proyectos de infraestructura común; retiró los representantes franceses en los organismos aliados salvo en el Consejo Atlántico, etc.

Mal podía Francia hacer un acto formal de retirada de la Nato puesto que, según se señaló al comienzo de esta nota, no existe como tal organismo formal. Lo que se hizo fué rebajar a niveles mínimos la participación francesa en el sistema político-militar de la Alianza, así como las aportaciones, yendo punto por punto a los casos concretos.

La desconexión no ha sido plena, sin embargo, por - que los desenganches concretos han sido reemplazados por otros enganches de nuevo tipo. Así sucede que los representantes franceses en los organismos aliados se marcharon, pero fueron reemplazados por unos enlaces; las fuerzas militares se sustrajeron a los mandos Nato, pero quedaron 50.000 hombres estacionados en Alemania según un acuerdo franco-alemán; los planes Nato ya no siguieron siendo obligatorios, pero Francia concertó unos entendimientos militares Ailleret-Lemnitzer, amén de otros entendimientos en el sector naval; cesó la cooperación de armamentos multilateral en el cuadro de la Nato, pero Francia ha multiplicado los programas de colaboración en la industria de armamentos con cuantos aliados han aceptado; en doce agencias especializadas de la Nato continuó la plena presencia francesa; la colaboración en actividades militares de interés común así como en ejercicios se ha mantenido en buena parte mediante entendimientos ad hoc; etc., etc.

En todo caso la ruptura con el régimen general de integración de la Nato, que es lo que se buscaba, se logró, planteándose con ello la más grave crisis que ha tenido la Nato, y abriéndose una grieta que no se ha cerrado. Como mal menor la Alianza se ha conformado con el régimen de cooperación a la carta y un tanto en precario propuesto por los franceses. Al mismo tiempo Francia sigue proclamándose miembro fiel de la Alianza y decidida a cumplir con sus obligaciones en cuanto tal.

Portugal

A pesar de estar en Europa no está adscrito al mando aliado europeo, con sede en Bélgica, sino al mando atlántico con sede en Norfolk, Virginia. Tanto para los territorios insulares como para los continentales.

Otra peculiaridad ha sido una especie de discreta puesta en cuarentena dentro de la propia Organización para lo relativo a su participación en ciertos temas sensibles, incluidos los nucleares. Motivó la cuarentena el deseo de la Alianza de protegerse ante la eventualidad de un acceso al poder de los comunistas en 1974 y no se ha levantado en su totalidad hasta hace unos meses. Portugal no protestó, y estuvo de acuerdo con ello.

Quede, en fin, como materia de reflexión, el eventual papel de la Alianza en el curso de Portugal desde la caída del régimen salazarista.

Reino Unido

Guardando las distancias su posición dentro de la Alianza es análoga a la de los Estados Unidos: máxima adhesión y máximos privilegios.

Así sucede que el arsenal nuclear británico está en principio asignado a los planes Nato, pero el gobierno británico se reserva la entera libertad de disposición cuando estime que ello conviene a la suprema seguridad nacional.

El territorio de Gran Bretaña e Irlanda del Norte no está encuadrado en el mando europeo ni en ningún mando. Es área exenta. La defensa del espacio aéreo británico está integrada, en cambio, en el mando europeo.

Si tradicionalmente los Estados Unidos han dirigido los dos grandes mandos aliados; el de Europa y el del Atlántico, Gran Bretaña dispone de un minimando autónomo en el Canal de la Mancha y parte del Mar del Norte, es decir, en su pequeña zona de interés vital.

La presencia en Alemania del British Army of the Rhin deriva más que de una obligación firme, de una especie de concesión teóricamente revocable y unilateral, en forma parecida a lo que pasa con las fuerzas americanas en Alemania.

La singular relación de parentesco y de cooperación entre Estados Unidos y Gran Bretaña se traduce en un gotear de concesiones mutuas, dentro del marco Nato --y fuera igualmente-- apenas formalizado. Baste indicar, por ejemplo, en el capítulo de las armas estratégicas, que de los tres grandes radares de detección avanzada antimisil que tienen los Estados Unidos uno de ellos está instalado en Inglaterra, funcionando en régimen compartido entre los dos países; que los Estados Unidos acaban de volver a prestar una ayuda insustituible a Gran Bretaña para la modernización de su fuerza submarina estratégica; o que Gran Bretaña se presta de buen grado a la instalación en su territorio de sistemas nucleares americanos de diversa especie.

Una última peculiaridad debe reseñarse, pues aunque hoy tenga carácter histórico revela una faceta más de la Nato. Se trata de Malta. Por medio del acuerdo bilateral anglo-maltés hubo hasta 1979 una asociación o inserción de un país no miembro de la Alianza, Malta, con esta organización. Ya anteriormente, en los años 60, hubo una unidad de artillería maltesa instalada en Alemania como parte del BAOR.

Las dos bases soberanas británicas en Chipre --país no miembro-- han prestado algunos servicios a la Alianza y a los Estados Unidos, discretamente. Al parecer con asentimiento del gobierno local.

Italia

En Italia se conjugan la ortodoxia y la heterodoxia. Su participación en la Nato no revela ninguna singularidad ni peculiaridad. Es lo más cercano al modelo normal, si es que tal cosa existe. Por otra parte Italia hace concebible el escenario de una Nato con un país miembro en el que manden los comunistas y que no quiera retirarse de la Alianza. O, al menos, ha hecho concebir tal escenario.

Grecia

Grecia firma en 1954 el pacto de Bled, que es una alianza defensiva tripartita con Turquía y Yugoslavia. Se trata, pues, de una inequívoca alianza militar, en términos muy firmes, de un miembro de la Nato con un país comunista. En 1960 los respectivos gobiernos declaran que la alianza ha perdido validez en sus puntos esenciales. Pero lo cierto es que nunca ha sido denunciado formalmente el acuerdo, y por lo tanto se mantiene en pie. Tal es la primera peculiaridad de Grecia. El pacto es explícitamente compatible con la Nato.

La segunda es su bien conocido contencioso con Turquía, tanto en lo estrictamente bilateral como en lo que toca a Chipre. La Alianza Atlántica nada puede hacer para resolverlo, entre otras razones porque no ha sido concebida para estos fines. Este contencioso muestra las escisiones tan profundas que pueden surgir dentro de la Alianza y, al mismo tiempo, la capacidad de la Alianza para absorberlas.

En tercer lugar ha procedido a una miniretirada de la Nato, a la francesa, sobre la base de que no tenía sentido pertenecer a una Organización de defensa que era incapaz de defenderla frente a otro miembro. La "retirada" griega ha consistido en una serie de desenganches selectivos en puntos concretos e importantes del sistema político-militar aliado; pero menos fuertemente que Francia y con la posibilidad de volver al estado anterior en cierta medida.

Turquía

Lo dicho al hablar de Grecia sobre el Pacto de Bled y sobre los contenciosos en el seno de la Alianza entre sus miembros es igualmente aplicable a Turquía.

A esto hay que añadir que los Estados Unidos, como sanción a Turquía por su comportamiento en Chipre, interrumpieron durante varios años la ayuda, con lo cual debilitaron la capacidad defensiva de un aliado --no entramos ahora en si las sanciones estaban justificadas o no-- y, de rebote, contribuyeron a erosionar el flanco sudeste de la Nato.

Ello ha dado motivo a otro conflicto dentro de la Alianza, entre Turquía y los Estados Unidos, pues como reacción al corte de ayuda americana Turquía procedió a cancelar numerosas facilidades autorizadas a los Estados Unidos en régimen bilateral, no en el cuadro Nato. Turquía mantuvo, pues, inalterada su posición como miembro de la Alianza, pero rebajó drásticamente la cooperación bilateral con Estados Unidos. En cierto modo es el inverso de la línea seguida por Grecia.

El caso turco sirve de paso para recordar una peculiaridad de la Nato, que es la coexistencia del régimen común de la Nato, aplicable a los quince miembros, con otro régimen bilateral con Estados Unidos. Turquía no es el único caso; en otros varios países se da análoga dualidad.

Que nosotros sepamos, aunque en el Tratado de Washington no se identifica ningún eventual agresor explícitamente, los planes militares de la Nato solo contemplan una amenaza, que es la procedente del Pacto de Varsovia. Salvo una excepción, la de Turquía, pues en los planes de la Alianza se incluye la hipótesis de una agresión contra este país procedente de los países árabes situados al sur.

Bélgica y Holanda

Ninguna peculiaridad digna de mención se nos ocurre respecto de estos dos países.

El Tratado de Bruselas

Firmado en 1948. Son partes en el mismo: Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Alemania e Italia. Nadie más ha vuelto a unirse a este pacto, desde que Alemania se adhirió en 1955. Esencialmente es una alianza defensiva, con una cláusula de ayuda mutua redactada en términos estrictos de asistencia por todos los medios, y no en términos elásticos como sucede con el Tratado de Washington. En consecuencia la Alianza Atlántica se distingue porque lleva dentro otra alianza, la del pacto de Bruselas, que vincula a siete de los miembros con una obligación de ayuda que se considera automática.

Unión Soviética

Quedaría incompleta esta nota si no se consignase que la Nato solamente ha conocido hasta ahora el caso de un país que haya olicitado el ingreso y se viera rechazado. Sucedió ello con la URSS, que pidió el ingreso el 31 de marzo de 1954 recibiendo respuesta negativa por nota aliada de mayo del mismo año.

Madrid, 29 julio 1980
Carlos F. Ber. Espeso

