

CESEDEN

LA CREACION DE LA ALIANZA DEL ATLANTICO NORTE 1948 - 1952

- Por Alan K. HENRICKSON.
- De "Naval Military Review".
- Traducido por el Comandante de Infantería de Marina DEM. Don Cándido RAMIREZ GARCIA.



Febrero, 1982

BOLETIN DE INFORMACION nº 152-VIII

" Los 30 años de existencia de la OTAN le han dado casi el carácter de ídolo familiar, pocas veces nos preguntamos cómo la OTAN ha llegado a ser lo que es. Este artículo trata de la creación de la OTAN, el Tratado, su estructura orgánica y las fuerzas militares, cuáles fueron las condiciones que exigieron y alentaron su nacimiento y por qué el resultado final, (más que otra cosa), es precisamente el que es y no otro. También se invita a considerar dos asuntos que no son antagónicos:

Si la defensa de Europa debe estar más "europeizada"; y si la OTAN debe ser ampliada tanto geográfica como funcionalmente".

* * *

"Y la Tierra estaba sin forma y vacía; y las tinieblas cubrían la faz del abismo. Y el Espíritu de Dios se movía sobre las aguas. Génesis I: 2".

El 4 de abril de 1949, en una ceremonia celebrada en el artístico Auditorium Departamental en Washington D.C. fue firmado el Tratado del Atlántico Norte. Para las doce partes firmantes, todos países europeos a excepción de América del Norte, el pacto (una coalición militar transoceánica en tiempos de paz) no tenía precedentes. Desde el nacimiento en 1822 de la Cuádruple Alianza contra el resurgir bonapartista en Francia, Europa no había conocido un agrupamiento tan sólido de las Grandes Potencias en época de paz. En 1947 los Estados Unidos firmaron el Tratado de Río de Janeiro para proteger el hemisferio occidental, pero nunca habían estado ligados formalmente a una potencia europea desde que en 1778 y con motivo de

su Guerra Revolucionaria se aliaron con Francia. Dicha alianza quedó sin efecto por mutuo acuerdo de las partes en 1800.

Probablemente más que cualquier otro convenio internacional en la historia, incluyendo la Liga de Naciones y las Naciones Unidas, la Alianza del Atlántico Norte ha establecido, por no decir propiciado, el modelo de relaciones internacionales que, en el mundo atlántico de hoy, tendemos a dar por sentado. Ha sido considerada, certeramente, como la esencia de la estabilidad internacional. En el momento de la firma, el Presidente Truman declaró: "Proteger esta zona contra la guerra será un importante paso hacia una paz permanente en el mundo entero".

Sin embargo, existe un creciente temor a que la Alianza, limitada al número de miembros, geografía y función actuales, pueda quedar demasiado estrecha.

El Presidente Carter en un discurso pronunciado en mayo de 1977 en la Universidad de Notre Dame indicaba que la creencia de los norteamericanos en la importancia de "una alianza casi exclusiva entre naciones anti-comunistas de ambos lados del Atlántico" no es sostenible por más tiempo. Y continuaba "Existe un nuevo mundo, un mundo en el cual la Unión Soviética ha conseguido la prioridad nuclear, de tensiones económicas en los Estados Unidos, y quizás lo más importante, con cerca de cien nuevas naciones -algunas de ellas- en Latino América, Africa y Asia. No podemos tener por más tiempo una política dirigida exclusivamente a las naciones industrializadas como fundamento de la estabilidad global, debemos responder a la nueva realidad de un mundo que despierta políticamente!"

La fluidez de las actuales relaciones globales y la dificultad de encontrar el mejor modo de encauzarlas invita a pensar que la situación internacional en los años 40 -aparentemente tan clara y simple- puede que no fuera tan amarga y confusa como la presente.

En orden a recobrar algún significado sobre la incertidumbre en las relaciones internacionales durante los años en que la OTAN fue creada y de las posibles alternativas para su organización, es por lo que me gustaría reconstruir la primitiva historia de la Alianza Atlántica Norte, desde 1948 hasta 1952. Al emprender tal tarea el historiador debe intentar adoptar la mentalidad de la época y mirar la evolución del mundo como hacían los hombres de aquel tiempo "recordando" lo que ellos recordaban y "previendo" lo que preveían. Y al mismo tiempo, debe conservar su sentido crítico y de

perspectiva para observar las ideas y los acontecimientos influyentes de los cuales aquellos que "estuvieron presentes en la creación" puede que estén plenamente informados.

Me sentiré recompensado si al final del trabajo he conseguido dos cosas: primero, dar una global, pero breve explicación histórica de la génesis acerca de la OTAN; no simplemente del propio Tratado sino de su estructura y fuerzas militares; y segunda, haber establecido una base amplia para considerar como la Alianza del Atlántico Norte puede, hoy día, volver a ser concebida y reestructurada a tenor de las nuevas circunstancias internacionales.

Existe un cierto antagonismo entre estos dos propósitos. Con objeto de dar una explicación satisfactoria a un hecho como es la fundación de la OTAN deben identificarse las condiciones necesarias y suficientes del mismo o lo que es lo mismo, buscar los factores que la exigieron y posibilitaron. Esto no es del todo compatible con la búsqueda de alternativas - modelos institucionales que la historia pudo formar (y aún es capaz de hacerlo hoy): La tendencia del historiador es suponer que si algo sucedió fue porque existían buenas razones para ello; de otra forma no hubiera sucedido. Sin embargo también se encuentra impresionado por el curso irregular que la historia, (a veces), a menudo parece seguir y por los testimonios de aquellos que se vieron envueltos en la formulación de directrices políticas y están plenamente convencidos que el camino hasta el presente pudo haberse recorrido de forma mucho más directa y suave.

La Alianza del Atlántico Norte es un caso excelente. Probablemente no hubo estadista a uno y otro lado del Atlántico que en 1948 se imaginase como iba a ser la organización del Tratado del Atlántico Norte en 1952. Un miembro del Departamento de Estado recordaba que "En el momento de la firma del Pacto, el 4 de abril de 1949, yo no me imaginaba el aparato militar que engendraría la OTAN y del que en 1966 De Gaulle retiró sus fuerzas. De igual modo, un congresista comentó "Posiblemente, ninguno de los senadores que votaron el Tratado pudo pensar, ni incluso en sus más descabellados sueños, el desarrollo de unos acontecimientos que convirtieron una simple alianza defensiva en la OTAN actual con su compleja estructura de mando, su sistema de comunicaciones, su infraestructura, etc.

La principal diferencia con el concepto original fue el estacionamiento en Alemania en 1951, de Divisiones USA aumentando el número de aquellos que ya se encontraban en la zona cumpliendo cometidos de ocupa-

ción. Esto, unido al establecimiento de una estructura de Mando integrada bajo el Mando Supremo Americano convirtió a los EE.UU., cuya independencia y autosuficiencia habían sido en el pasado la mejor garantía de seguridad para América, en un factor del sistema (el equilibrio de poder en Europa). A partir de este momento los EE.UU. no podrían retirarse del equilibrio en Europa sin trastornarla. Esto no era lo que se había intentado. Ni tampoco lo que se había deseado, excepto para algunos europeos y unos pocos americanos preocupados por la estabilidad política y psicológica de Europa. Hoy día, los estrategas militares norteamericanos, orgullosos de que su país haya conseguido mantener la paz en Europa durante 30 años, se preguntan si fue acertado empeñar desde el primer momento unas tropas que limitan en gran manera las posibilidades de despliegue de hombres y equipo en otras zonas críticas. Un oficial de la Fuerza Aérea habla francamente de la "trampa de la OTAN" en la cual los EE.UU. se han metido, de alguna manera, ellos mismos.

EL IMPULSO

La Historia de la OTAN, adecuadamente concebida, comienza tras la reunión en Londres en diciembre de 1947 del CONSEJO DE MINISTROS DE EXTERIORES. En aquella sesión quedó perfectamente claro, debido a la intransigencia de Molotov, que la supervisión de los Cuatro Grandes sobre Alemania, de acuerdo con los Acuerdos de Postdam de 1945, era imposible. El entonces Secretario de Estado, General George Marshall, abandonó la Conferencia mientras que un miembro de la delegación USA aplaudía el ademán. Antes de abandonar Londres, Marshall tuvo una última conversación con el Secretario de Exteriores Ernest Bevin, quien le pidió su parecer sobre una idea que tenía. "No hay duda" dijo Bevin, "que la Unión Soviética invadirá Occidente en un futuro previsible. La salvación de Occidente depende de la creación de alguna forma de unión, de carácter formal o informal, en la Europa Occidental apoyada en los Estados Unidos y los Dominios. Tal movilización de fuerza material y moral inspirará confianza y energía en el interior y respeto en el exterior".

Marshall consideró esto lo suficientemente interesante para enviar al FOREIGN OFFICE a John D. Hickerson con objeto de que averiguase lo que Bevin tenía "in mente". Un funcionario del FOREIGN OFFICE le explicó que lo que pensaba Bevin, en síntesis, era crear dos convenios de seguridad. Uno de ellos, "un pequeño y apretado círculo con un Tratado de compromiso entre el Reino Unido, los países del Benelux y Francia" y rodeando a éste "otro círculo mayor con compromisos menores, pero también

con forma de Tratado entre EE.UU. y CANADA". Obsérvese que la "unión" (el "pequeño círculo") iba a estar, total y presumiblemente en exclusiva, - constituido por países europeos. El papel asignado a EE.UU. y CANADA y quizás a otros Dominios era de apoyo al esfuerzo de Europa, es decir una relación estrictamente externa.

Esta sugerencia de Bevin, seguida por su histórico discurso en la Cámara de los Comunes el 22 de enero de 1948, parece corresponder a su propia iniciativa. Sin embargo, su pensamiento estaba probablemente influenciado por otras ideas semejantes que flotaban en el ambiente y se dirigían a enfrentarse a la Unión Soviética. Una era la propuesta por Winston Churchill en marzo de 1946 en Fulton, Missouri y que formaba parte de su famoso discurso sobre el Telón de Acero. Se trataba de una "fraternal asociación entre los pueblos de habla inglesa". Tal unión, de hecho una alianza anglo-americana, incluía "el uso conjunto de todas las bases aéreas y navales" y eventualmente una "ciudadanía común". Otro precedente, expuesto de forma menos dramática pero quizás más asequible fue la recomendación - que el Ministro de Asuntos Exteriores canadiense Louis S. St. Laurent formuló en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 1947. Consistía en "una asociación de países demócratas y amantes de la paz deseosos de aceptar más responsabilidades específicas internacionales (aparte de las que les correspondiesen según la Carta de las Naciones Unidas) a cambio de una mayor seguridad nacional".

Esta era una propuesta para complementar el aparato de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, cuyos esfuerzos estaban siendo bloqueados cada vez más por el abuso del veto de la Unión Soviética en las reuniones del Consejo de Seguridad. St. Laurent, como muchos internacionalistas en las Naciones Unidas no estaba dispuesto a abandonar la esperanza de que las Naciones Unidas se convirtieran en el principal instrumento de la pacificación mundial. Lo estipulado en la carta, recordaba St. Laurent a su auditorio, "es un piso bajo más que un techo encima". El apoyo más firme parecía ser el Artículo 51, el cual declaraba en parte: "Nada en el presente Capítulo menoscabará el inherente derecho a la autodefensa individual o colectiva si se produce un ataque contra un miembro de las Naciones Unidas hasta que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad mundiales".

El concepto de Bevin difería de estas primitivas ideas en aspectos importantes. La tesis de Churchill defendiendo aparentemente una alianza exclusiva entre los EE.UU. y el Imperio Británico había producido una reacción, no sólo dentro del heterogéneo pueblo americano sino entre todos

los países de habla no inglesa. El esquema de St. Laurent basado en la Carta de las Naciones Unidas, aunque menos injusto desde el punto de vista étnico era demasiado universalista y falto de atractivo.

Lo que Bevin ofrecía era más concreto y atractivo que las ideas de Churchill o de St. Laurent: La posibilidad de un compromiso permanente británico en el continente europeo. "Por un momento en su historia política", escribiría más tarde el político belga Paul Henri Spaak, "Gran Bretaña se sentía entusiasta y hasta lúcida respecto a Europa". En realidad Bevin se refería solamente a "Europa Occidental". Esta era una nueva entidad, una región en cierto modo artificial definida menos por la cultura y la historia que por el hecho del control soviético sobre la parte oriental de Europa. Gran Bretaña, Francia y los países del Benelux formarían el núcleo del grupo. Además del núcleo de la "Unión Occidental" Bevin mencionó la posible inclusión de la "nueva Italia", a pesar de la firma de un Tratado de Paz italiano que se veía con cierto recelo. Todavía más prudentemente Bevin dejaba el camino abierto a una eventual participación de Alemania. En su fuero interno consideraba que los recursos de esta nación eran vitales para fortalecer la Unión que proponía.

El modelo que Bevin y sus asociados del Foreign Office usaron inicialmente fue el Tratado anglo-francés de Dunquerque de 1947. Se trataba de una alianza militar pasada de moda por la que Francia y Gran Bretaña se prometían mutua ayuda ante el caso de un ataque alemán. Ellos imaginaban una red de pactos bilaterales semejantes que uniesen progresivamente Francia y los Países Bajos con otros países del continente. De esta forma, podían reconocer la inseguridad doctrinaria y el sentimiento emocional de Francia frente a Alemania y esperar a que se disipara, al menos parcialmente. Sin embargo, no hay duda de que en la mente de Bevin la principal amenaza sobre Europa no era la soviética. En efecto, la Unión Soviética había dividido a Europa, igual que Alemania y Gran Bretaña tuvo que actuar, de algún modo, para proteger la mitad occidental de Europa. Bevin no creía que esto pudiera hacerse sin una ayuda exterior sustancial, es decir Estados Unidos. Aparte de mencionar en su discurso de la Cámara de los Comunes que los "recursos" de América serían necesarios, Bevin no dijo nada más. Sabía, en relación al Plan Marshall, que el mejor modo de obtener la ayuda americana era no mostrar interés en ella.

RESPUESTA INICIAL DE LOS EE. UU.

Como se ha indicado anteriormente el impulso para la alianza vino de Europa y más concretamente de Gran Bretaña. ¿Cuál fue la respuesta de América a la invitación británica? El Secretario Marshall, serio y juicioso, estaba claramente interesado pero inclinado a pensar que se trataba de una alianza militar prematura. Su reserva se debía, en parte, al desfavorable juicio que le merecía Bevin. Por estas razones sus auxiliares nunca comprendieron totalmente que a Marshall no le gustara el estilo fuerte y llano de hablar del antiguo dirigente de la Unión obrera. Un colega señala "El embajador Douglas y todos nosotros hicimos lo posible para crear un ambiente de amistad entre los dos como el que existió entre Byrnes y Bevin y luego entre Acheson y Bevin, pero no funcionó". (Bevin admiraba a Marshall). En opinión de Marshall y sus colaboradores la forma más eficaz de restablecer el equilibrio de poder en Europa era a través de una recuperación económica en primer lugar, es decir, a través del Plan Marshall (para el cual el Consejo aún no había arbitrado los fondos correspondientes). Su Programa de Recuperación Europea (ERP) tenía directamente un propósito militar.

Durante el regreso a EE.UU. después de la Conferencia de Londres había discutido el asunto con los miembros de su delegación, incluyendo a John Foster Dulles "embajador" del partido republicano. Es posible que Dulles, quien con motivo de su viaje a Francia se vio impresionado por una ola de huelgas de inspiración comunista, orquestada contra el Plan Marshall, aumentara el sentimiento de alarma del general. En cualquier caso, a su llegada a los EE.UU., Marshall se dirigió severamente a la nación por radio y TV. diciendo que por motivos prácticos Europa había sido dividida en dos partes, oriental y occidental y que era necesario continuar con la rehabilitación de esta última. "Debemos hacer todo lo que podamos en la zona donde nuestra influencia puede ser sentida", declaró. Esta afirmación puede ser tomada como un abandono simbólico por parte de la Administración Truman de la esperanza de una reunificación europea y en realidad marca el fin de la política "europea" de los americanos en el sentido completo de la expresión. A partir de este momento la preocupación de los EE.UU. será, según palabras del propio Marshall "la rehabilitación de la civilización de Europa Occidental con sus libertades".

Los subordinados de Marshall en el Departamento de Estado, aunque intrigados por la proposición de Bevin (a la que comparaban con la iniciativa de Marshall en Harvard en junio de 1947), tenían reservas acerca

de su carácter específico. La idea de suscribir otros tratados como el tratado bilateral de Dunquerque, dirigido explícitamente contra Alemania, era considerada estrecha de miras y retrógrada. La medida en que la Unión Occidental reflejase este propósito más que la oposición a la amenaza Soviética, de dominación en Europa, no viene al caso. Para hacer frente al nuevo y gran peligro soviético, pensaban que la forma de cooperación más apropiada era una alianza multilateral entre estados europeos. Esto tendría la ventaja de avivar, como lo hizo el Plan Marshall, el interés europeo para formar una Federación de Estados Unidos de Europa. El resultado sería algo real y progresivo, algo que el pueblo americano, fascinado por el modelo de esquema de la UNION FEDERAL, podría apoyar con entusiasmo.

El modelo específico que los americanos proponían a los líderes de la Europa Occidental era el recién firmado Tratado Interamericano de Asistencia Mutua, en otras palabras el Tratado de Río de Janeiro. Como recuerda uno de los participantes, "El modelo de Río era el preferido debido a: (1) ofrecía un convenio apropiado de defensa colectiva bajo la Carta de las Naciones Unidas, y (2) había sido aprobado recientemente por el Senado de los EE.UU.". Había también un detalle técnico que fue considerado por algunos expertos. Debido a que las amenazas para la paz en Latinoamérica habían venido históricamente no sólo desde fuera del hemisferio sino también desde dentro del mismo, como en el caso de la guerra del CHACO (1932-1935) entre Paraguay y Bolivia, el texto del Pacto de Río había sido redactado de forma que contemplase una agresión desde dentro de la alianza. Las 21 partes firmantes establecieron simplemente y sin especificar el origen que "un ataque armado contra una o más de las partes... será considerado como un ataque contra todas ellas". De forma errónea esto llegó a ser conocido como "fórmula de la Doctrina Monroe", errónea porque la Doctrina Monroe no era como el juramento de los mosqueteros, un compromiso recíproco, sino más bien una declaración unilateral.

Su atractivo en el contexto de la discusión de la Unión Occidental era que Alemania podía ser, en última instancia, admitida como un aliado sin que Francia quedase privada de la protección que necesitaba frente a aquella. Con la confianza teórica de un equilibrio interno, la Unión podía, de hecho desarrollarse como un contrapeso frente a Rusia dentro de un equilibrio exterior. Concebido así, ostensiblemente, como un "sistema defensivo regional" más que como una formación contra la Unión Soviética, el grupo no parecía provocador. En otras palabras el modelo de Río podría ser empleado como "pantalla". Como explicaba Hickerson al embajador británico Lord Inverchapel, un sistema defensivo europeo concebido en los mismos términos que el Tratado Interamericano no aparecería dirigido específica-

mente contra los soviéticos y podría ser fácil de aceptar por aquellos países cuya posición geográfica los hacía más vulnerables a la presión soviética, como es el caso de Suecia. Concebida de esta forma sería posible incluso que la Unión Soviética se adhiriera al convenio sin disminuir la protección que el mismo seguiría brindando a los otros miembros.

El ejemplo del Pacto de Río, por ser una concepción americana, implicaba claramente a los EE.UU. Acerca de la naturaleza de estas relaciones se suscitó una discrepancia en los niveles superiores del Departamento de Estado. Ciertos funcionarios, especialmente Hickerson, Director de la Oficina para Asuntos de Europa y su subordinado, Theodore C. Achilles encargado de los Asuntos de Europa Occidental, estaban convencidos de que un convenio multilateral entre Gran Bretaña, Francia y Benelux no sería adecuado a menos que los EE.UU. se adhiriesen formalmente al mismo. Hickerson advirtió a Marshall que si este pacto transatlántico estuviera, como el de Río, "claramente ligado" a las Naciones Unidas, el país podría y debería aceptarlo. Alineados frente a Hickerson y Achilles estaban dos miembros del Departamento de Estado incluso de rango superior: el cebrador George F. Kennan, Director del Departamento de Planeamiento de Política y el experto diplomático Charles E. Bohlen, Consejero del Departamento. Ambos creían que la participación formal de los EE.UU. en una alianza europea y en los desvelos de estos países eran, según palabras de Kennan, una "tontería". Como Kennan y Bohlen, íntimos amigos eran los máximos expertos del Departamento en cuestiones soviéticas, sus teorías sobre la amenaza soviética no exigían que ese compromiso no pudiera ser disminuído ligeramente.

Las protestas comunistas ante el éxito inicial del Plan Marshall en Europa dejaron entender que era necesario algún "gesto conciliatorio" algo que viniera a decir que "el propósito de los EE.UU. no era humillar a la Unión Soviética". En el caso particular de Kennan su respuesta a la proposición de Bevin estaba regida más por su opinión sobre Rusia que por su creencia en Europa. La política personal de Kennan con relación a Europa estaba incorporada en el Plan Marshall, que, debido a que el Congreso todavía no había dado la autorización principal para dicho Plan, seguía siendo su preocupación. El Programa de Recuperación Europea estaba basado en principios de restauración económica primero y auto-ayuda después. En un memorándum a Marshall, Kennan exponía: La unión militar no debe ser el punto de arranque. Debe ser consecuencia de la unión política, económica y espiritual, no viceversa. Introducir "la expresión defensa militar" justamente al comienzo podía asustar a algunos de los países más alejados, como por ejemplo los escandinavos. Kennan temía que los subordinados

de Bevin estuvieron pensando en otro "marco para futuras alianzas militares". Esto hubiera sido de poco valor. "Si va haber unión debe haber alguna realidad en los acuerdos económicos y técnicos administrativos, y debe haber alguna autoridad federal real". La participación americana en estas deliberaciones europeas, según opinión de Kennan, no sería apropiada. Sin embargo él no descartaba cierta confianza en que los europeos continuasen su camino para organizarse a sí mismos.

Los pueblos europeos no deben preocuparse demasiado acerca de nuestra relación inicial con este concepto; si ellos desarrollan y hacen el trabajo no habrá problemas en nuestra relación con ellos a largo plazo, incluso con respecto a una garantía militar. Esto lógicamente dependerá de las circunstancias.

Los políticos de la Europa Occidental no estaban muy complacidos. Su dilema, como expresó Lord Inverchapel era este: "Si los EE.UU. no ofrecen una firme promesa de apoyo al proyecto de Bevin, de una unión occidental, éste no será capaz de "sacarlo adelante", pues se daría a entender que está poco respaldado. A menos que y hasta que la Unión Occidental fuera establecida satisfactoriamente los EE.UU. no se sentirán interesados en ella ni participarían en su creación". Bevin tenía la sensación de "estar cayendo en un círculo vicioso".

LA CRISIS DE MARZO

Este círculo fue roto al comienzo de 1948 por una serie de acontecimientos tan alarmantes como ninguno de los ocurridos desde la finalización de la guerra. Y otros acontecimientos similares que ocurrieron después aceleraron el proceso que de otra forma hubiera llevado varios meses desarrollar, si es que se hubieran desarrollado. El 25 de febrero el Partido Comunista de Checoslovaquia, respaldado por los soviéticos, derrocó al Gobierno de aquel país e instaló un régimen marioneta. Poco después, el Ministro de Exteriores, el apreciado Jan Masaryk saltó, o fue lanzado, desde una ventana del Ministerio falleciendo en su caída al patio próximo. El efecto del "golpe de Praga" como así lo manifestó Gladwyn Jebb, ayudante de Bevin, recogiendo el sentir general, fue "electrizante". Si los rusos fueron capaces de obrar así en una democracia europea a tan sólo tres años de terminar la guerra, ¿qué les detendría para no hacerlo con otras? Parecía que poca cosa iba a hacer el recurso a la fuerza armada.

Se debería comprender que Checoslovaquia había estado a merced del poderío militar soviético desde su liberación por los rusos en 1945. Las fuerzas occidentales en Alemania consistían en menos de 200.000 hombres pobremente equipados: en el Norte dos divisiones inglesas dotadas con carros tipo Churchill; en el Centro tres divisiones francesas muy debilitadas y equipadas con viejos carros Sherman comprados a chatarreros belgas; y en el Sur dos divisiones americanas desplegadas e instruidas más para controlar a los alemanes que para luchar contra los rusos. Las reservas terrestres y las unidades de apoyo aéreo táctico añadían muy poco al conjunto. Frente a las fuerzas occidentales desplegadas a fines defensivos y de ocupación, había cerca de 30 divisiones soviéticas con un total de medio millón de hombres. En su conjunto, la masa de combate soviética comparada con la occidental arrojaba una superioridad de más de 3 a 1. El Subsecretario de Estado Robert A. Lovett decía con sarcasmo: "Todos los rusos necesitan dar con sus zapatos en el Canal". El golpe de Checoslovaquia parecía marcar una nueva fase en las relaciones soviético-occidentales en las cuales este equilibrio militar sería muy importante. Ello parece indicar que Stalin había decidido sacrificar las buenas maneras de la alianza en tiempo de guerra para utilizar todos los medios necesarios, incluyendo la subversión respaldada por la fuerza física, para asegurar la esfera soviética.

Casi al mismo tiempo ocurrió otro incidente que, aunque menos dramático (y en cierto modo artificial), tuvo un efecto importante en la política militar americana y en los preparativos. El 15 de marzo, el General Lucius D. Clay, Gobernador Militar en Alemania, envió un telegrama a Washington en el que amenazadoramente decía: "Durante muchos meses y basado en un análisis lógico he sentido y mantenido que la guerra no era probable en un plazo de al menos diez años. En las últimas semanas he percibido un sutil cambio en la actitud soviética que no puedo definir pero que me hace pensar que la guerra puede llegar con dramática rapidez".

Aunque el principal propósito del telegrama (no enviado a través de los normales canales de mando) pudo haber sido ayudar al mando militar a presionar en el Congreso para obtener los fondos deseados para los programas de defensa, su contenido era tal que cualquier lector pensaría que había sido enviado irresponsablemente. El Secretario de Defensa James Forrestal quedó tan impresionado que copió el texto del mensaje del máximo secreto, en su diario. Y vio, indudablemente, que el Presidente Truman estaba también muy interesado. Este telegrama pudo haber jugado un importante papel al llevar al Comité de las Fuerzas Armadas a dirigirse a

la audiencia del (1) UMT (Adiestramiento Militar General). Tanto el General Douglas Mac Arthur en Japón como el mismo Clay en Alemania recibieron la orden de "revisar cuidadosamente sus Planes de Emergencia".

La mejor prueba, quizás, del miedo que se sentía es que la CIA se vio obligada a revelar (16 de marzo) que la guerra "no era probable antes de 60 días".

George Kennan, a quien fue enviado el telegrama de Clay cuando se encontraba en una gira por el Este, pensó que el telegrama tendría más efecto en los medios Oficiales que lo tuvo el "golpe de Checoslovaquia" y que en conjunto, la influencia en Washington de estos informes era un "verdadero pánico a la guerra".

A finales de marzo hubo otro acontecimiento perturbador (real o imaginado) en las relaciones Este-Oeste que aunque en su momento no fue ampliamente discutido y hoy día está casi totalmente olvidado, tuvo más incidencia que el golpe de Praga y la amenaza sobre Alemania en la creación de una coalición militar atlántica distinta a la puramente de Estados europeos. Se trataba de la agitación causada en medios diplomáticos por una nota enviada por Rusia a Noruega instándola a firmar un pacto de no agresión que posiblemente incluía la cesión de derechos para que los soviéticos tuvieran acceso, bajo ciertas circunstancias, a la costa atlántica. Como signataria del Tratado de Sévres la Unión Soviética ya mantenía su presencia en Spizbergen. Al mismo tiempo los rusos estaban concluyendo un convenio unilateral de seguridad con Finlandia. Una carta de Stalin al Presidente Paasikivi había producido una crisis. El Ministro noruego de Asuntos Exteriores, Halvard Lange, pidió a su embajador en Moscú que averiguase si los rusos tenían intenciones de aproximarse después a Noruega. La Unión Soviética que siempre había deseado un pacto de no agresión con Noruega dio una respuesta posiblemente mal interpretada.

Para el Gobierno inglés la presión soviética sobre Noruega tenía una especial importancia. Gran Bretaña no podía (como así lo probó en la Segunda Guerra Mundial) mantener una posición en Noruega; y si no lo hacía cualquier alianza de la Unión Occidental quedaría desbordada por el flanco. Bevin advirtió a Washington y Ottawa que "la defección" de Noruega podría suponer la aparición de Rusia en el Atlántico y el colapso de todo el

(1) En el original UMT. Universal Military Training.

sistema escandinavo. Esto sería un perjuicio para la posibilidad de detener el inexorable avance de Rusia en el Oeste de Europa". A la vista de este peligro Bevin propuso "antes de que cayera Noruega" la conclusión, entre Gran Bretaña, EE.UU. y Canadá, de un pacto regional, el "Pacto de Asistencia Mutua para los Accesos al Atlántico". En el ámbito de tal "sistema de seguridad atlántica" estarían incluidos todos los países directamente amenazados por la irrupción soviética en el Atlántico. Además de la propia Noruega y Gran Bretaña (junto con los EE.UU. y Canadá) los miembros potenciales eran Dinamarca, Islandia, Eire, Francia, Portugal y, cuando tuviera un régimen democrático, España.

A la vez que las aguas del mar del Norte y del Atlántico estaban siendo agitadas, el Mediterráneo, una zona de especial interés para los EE.UU. después de los problemas entre griegos y turcos y el enunciado de la doctrina Truman amenazan con perturbarse de nuevo. Para los funcionarios de Washington las distintas evoluciones en el frente central europeo y en sus flancos Norte y Sur estaban interrelacionados, psicológicamente aunque no geoestratégicamente. Sus inquietudes apuntaban ahora hacia las próximas elecciones italianas previstas para el 18 de abril. Hickerson aconsejó a Marshall: "El fácil éxito de los comunistas en Checoslovaquia y el probable resultado de la crisis en Finlandia, además de abrir los ojos a los peligros de cualquier entendimiento con los comunistas, han creado un extenso temor y una cierta psicología de "subirse al carro del vencedor", principalmente en la decisiva izquierda no comunista. Italia, con sus inminentes elecciones es el punto crítico del momento, pero la estabilidad de Francia dista mucho estar asegurada y el país vive un estado de gran nerviosismo. Lo mismo ocurre con Austria. Se precisa un reforzamiento general de la moral en la Europa libre y ello solamente puede conseguirse con la intervención de este país".

George Kennan, molesto por el telegrama de Clay y sin contacto con información de última hora o asesoramiento del Departamento se mostró, sorprendentemente, cada vez más intervencionista. Si los comunistas, gracias a la intimidación, ganasen en Italia, así se lo cablegrafió a Marshall desde Manila, "nuestra posición en el Mediterráneo y posiblemente en la Europa Occidental quedaría socavada". Se preguntaba sinceramente "si no sería mejor que las elecciones no se celebrasen antes de que fuesen ganadas por los comunistas". Su sugerencia era que el Gobierno italiano declarase ilegal el Partido Comunista y "actuase duro" contra sus miembros antes de la fecha de las elecciones. A continuación describía este sorprendente (incluso para aquellos tiempos difíciles) panorama:

"Presumiblemente los comunistas repliquen con una guerra civil, la cual nos daría motivos para volver a ocupar las tierras de Foggia u otros lugares que nos interesaran. Es probable un notable aumento de la violencia y hasta una división militar de Italia; pero nos acercamos a la fecha clave y pienso que todo sería preferible a una victoria electoral incruenta, sin oposición, que de un golpe ofrecería a los comunistas el control de toda la península y sembraría el pánico en las zonas adyacentes".

La actitud de Kennan, aparentemente distinta del énfasis político y económico que mantuvo en su trabajo en el Plan Marshall arroja una interesante luz sobre el significado de su concepto de "contención". El y otros funcionarios americanos en 1948 aún retenían vivas las impresiones del modelo geopolítico de la Segunda Guerra Mundial y estaban fuertemente aferrados a la ética del conflicto. La barrera tras la cual el poderío soviético debía ser mantenido, no era, en su opinión, una línea abstracta sino "aquella que marcó el límite de su avance" al finalizar la guerra. Lo que quedaba dentro de la esfera soviética no debía ser tocado; pero la Unión Soviética no debe tampoco interferir en la esfera occidental. Italia se había rendido a los americanos e ingleses, pero no a los rusos. Kennan opinaba que si ellos habían liberado a un país del poder nazi no lo dejarían caer al cabo de 3 años bajo una tiranía tan hostil a ellos o aún más que la hitleriana.

La principal solución al problema italiano, y a menudo la más recomendada, era constituir un sistema formal de seguridad para todo el Mediterráneo. Esta solución, preferida por los ingleses y sugerida por Bevin a Washington, era independiente, aunque complementario, del sistema Reino Unido-Francia-Benelux y del Pacto de los Accesos al Atlántico. Se tenía que empezar por algún lado. El concepto de Unión Occidental era más ambicioso y recibió mayor énfasis.

TRATADO DE BRUSELAS

La múltiple crisis de marzo (Checoslovaquia, Alemania, Noruega, Italia y las tensiones en otros puntos), convenció a Bevin para completar su proyecto de Unión Occidental y asumió el "riesgo" que los EE.UU., aunque no preparados para conducirlo, si eventualmente lo seguirían. Tras el golpe de Praga, las discusiones sobre este asunto comenzaron en Bruselas. El Gobierno francés estaba tan afectado por el temor que atenazaba a Europa como para mostrar su buena disposición a un tratado multilateral - más que a un conjunto de pactos bilaterales, y a luchar contra cualquier agresor, no solamente contra Alemania. El resultado fue el Tratado de Bruselas,

firmado el 17 de marzo de 1948 y con una duración de 50 años. El tratado era una amalgama de los de Río y Dunquerque y preveía tanto la posibilidad de una renovada agresión por parte de Alemania como "la auto defensa individual y colectiva" bajo los auspicios del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Por lo tanto, el Tratado podía emplearse contra la Unión Soviética.

Las negociaciones en Bruselas fueron seguidas por los funcionarios americanos con inusitado interés pues, ya que ellos mismos habían celebrado las excelencias del Tratado de Río, querían ver lo que pasaba. El mismo día que se firmaba el Tratado de Bruselas (el día de San Patricio), el Presidente Truman hablaba en una sesión conjunta del Congreso sobre la amenaza del comunismo en Europa. Sus intereses prácticos se centraban en autorizaciones para el Plan de Recuperación Europea, la adopción del UMT y la restauración del Servicio Selectivo. También se refirió a una futura presencia americana en la UNION OCCIDENTAL. Refiriéndose al nuevo convenio que en aquellos momentos se estaba firmando dijo: "Es un paso importante hacia la unidad de Europa para la protección y conservación de su civilización. Este acontecimiento merece nuestro total apoyo. Confío en que los EE.UU., con los medios apropiados, llevarán a las naciones libres el apoyo que la situación requiera".

¿Qué "apoyo" americano tenía "in mente" el Presidente Truman? Parece ser que como mínimo se refería a embarques de equipo militar y como máximo quizás a alguna forma de asociación real con el esfuerzo europeo. Sin embargo, tanto él como los que estaban preocupados con este tema tenían la impresión de que el Gobierno de los EE.UU. debía esperar y ver si las potencias signatarias del Tratado de Bruselas podían llevar a cabo efectivamente su convenio.

EL AUMENTO DE LA PARTICIPACION AMERICANA

Sin embargo, la asociación de los EE.UU. con Europa era menos probable que cristalizase a través de la Unión de Bruselas que a través de las conversaciones tripartitas y secretas que se iniciaron 5 días después entre Gran Bretaña, EE.UU. y Canadá. La razón era que estas negociaciones, un recuerdo de la sugerencia de Bevin sobre "el gran círculo", apuntaban concretamente a un problema de interés directo para los EE.UU.: la seguridad del Atlántico Norte.

Debe observarse que los participantes en las conversaciones intergubernamentales celebradas en Washington (el Subsecretario de Estado USA Lovett, auxiliado significativamente por Hickerson y Achilles; el Subsecretario británico Gladwyn Jebb; y el viceministro de Asuntos Exteriores canadiense Lester B. Pearson) no pensaban solamente en términos atlánticos. Algunos confiaban que la negociación de un tratado entre ellos no debía ser sino el primero de una serie de "arreglos" de seguridad de carácter regional que posteriormente podrían fundirse en un pacto "regional" mundial.

Desde Londres Bevin cablegrafió:

"Un sistema real de defensa llevado a cabo por los EE.UU., Canadá, el Reino Unido y los estados europeos occidentales, afectaría al acercamiento al problema de la paz mundial y sería el primer gran paso hacia lo que posteriormente llegaría a ser un Sistema de Seguridad colectivo mundial de acuerdo con los principios de las Naciones Unidas.

La necesidad más inmediata, sin embargo, era la construcción de un sistema de defensa del Atlántico Norte. ¿Cómo podría organizarse tal sistema? La respuesta más simple era mediante la adhesión formal de EE. UU. y Canadá al Pacto de Bruselas. Sin embargo, aparecieron razones en contra. Las obligaciones derivadas del Tratado de Bruselas (Artículo IV) - eran "automáticas". Si una de las partes firmantes era atacado, las otras veían obligadas a proporcionarle "toda la ayuda militar y de otro tipo y asistencia con arreglo a sus posibilidades". Por contraste, el Senado de los EE.UU., buscando preservar la libertad de acción de su país, había insistido durante las conversaciones para la firma del Tratado de Río, que quedase estipulado el respecto al "proceso constitucional"; y así debía ser de nuevo. Otra objeción para la adhesión a la Unión de Bruselas manifestada por Hickerson (quien aparentemente no vislumbraba el alcance que tendría sobre el pacto Atlántico en su conjunto) era que una participación americana en las instituciones europeas las debilitaría como instrumento de unificación, un objetivo político expresado por EE.UU. Su punto de vista lo expresó de la siguiente manera: "Los EE.UU. esperan ver que el eventual desarrollo de los Estados Unidos de Europa Occidental (quizás toda Europa más tarde) y del Pacto de Bruselas ofrezcan un sólido núcleo para ese desarrollo. Todo ello perdería su utilidad si los EE.UU. se adhiriesen".

Una segunda solución, engañosa, al compromiso trasatlántico de EE.UU. era una declaración unilateral del Presidente o del Presidente y el Congreso. La solución era sustentada por los creyentes en la autonomía europea (como Kennan) y los partidarios de la soberanía americana (como

el Senador Robert A. Taft, de Ohio). La solución era parecida a la Doctrina Monroe de 1823 y a la Doctrina Truman de 1947. Esta declaración o resolución supondría que los EE.UU. considerarían cualquier amenaza a los países libres de Europa (o alguna zona más amplia) como una amenaza a su seguridad, actuando, por lo tanto, en consecuencia. Se objetaba que una garantía unilateral podía satisfacer a corto plazo pero no supondría una solución para el futuro. Y esto no sólo porque un futuro Presidente americano pudiera cancelar compromisos anteriores, sino porque dada la naturaleza de la opinión pública americana un convenio lateral y asimétrico sería políticamente insostenible. Se dijo que "que antes o después los EE.UU. tendrían que solicitar a otros las garantías recíprocas; el resultado sería en tal caso, un acuerdo de defensa mutua".

Los destinatarios de una seguridad libre podrían llegar a ser tan desgraciados como los donantes. Una garantía unilateral ofrecida por los EE.UU. acentuaría en los países europeos el carácter de "satélites" que ya había sido esgrimido contra ellos por la Izquierda política con motivo de la ayuda del Plan Marshall. Por otra parte, como subrayaba el Gobierno canadiense, una declaración americana supondría únicamente el compromiso de un apoyo militar, mientras que un acuerdo general multilateral (en el cual Canadá no sería el socio norteamericano menor) proporcionaría importantes estipulaciones para la cooperación política-económica y cultural. Dentro de una "comunidad" en la que todos serían iguales.

Para los funcionarios americanos, quizás, la consideración más importante contra la Unión de Bruselas y el pacto unilateral era el deseo del Pentágono de tener bases aéreas y navales en el extranjero. Debe recordarse cuán frescos estaban los recuerdos de los combatientes de la Segunda Guerra Mundial. A este respecto, los militares y también los congresistas deseaban sencillamente usar las bases que los ingenieros americanos habían construido y los contribuyentes pagado. A un nivel estratégico más racional, los planificadores de la Defensa calculaban que la guerra contra los rusos había que librarla, en muchos aspectos, como contra los alemanes, italianos y japoneses; es decir, tan lejos como fuera posible del territorio continental de los EE.UU.

Los ingleses, que todavía tenían problemas en el extranjero (Mediterráneo y Palestina) comprendían muy bien los sentimientos americanos así como sus necesidades estratégicas. Poseían muchas de las facilidades, en cuanto a bases, que los americanos deseaban, pero no las cederían por las buenas. Necesitaban al menos un intercambio, un regateo; algo que les proporcionase ventajas más duraderas que las recibidas en 1940, cuando el

asunto de las bases para destructores. Bevin explicaba en un cablegrama que una escueta declaración del Presidente, especialmente si no venía respaldada por el Senado haría que el pueblo británico estuviera dudoso en cuanto a si habría contraído un compromiso recíproco. Y Bevin continuaba: "Ciertamente estaríamos ante la obligación moral de no dejar plantados a los EE.UU. en la sacudida y además debemos estar continuamente puestos a prueba y atados a una declaración presidencial cuando realmente no había compromiso alguno. Ello nos colocaría en una posición poco satisfactoria y posiblemente se suscitara un resentimiento en América".

UN TRATADO TRANSATLANTICO

Ante la fuerza de los argumentos contra la integración americana en la Unión de Bruselas y la promesa unilateral de apoyo a Europa Occidental, los participantes en las reuniones inter-gobiernos llegaron, de común acuerdo, a la conclusión de que no era necesaria llegar a algún tipo de relación atlántica amplia, a nivel Tratado.

¿Pero cómo se podía convencer de esta necesidad a un Congreso controlado por los republicanos y a un pueblo tan profundamente nacionalista como el americano, precisamente en un año de elecciones presidenciales?

El apoyo preciso vino de parte del Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, el Senador por Michigan, Arthur H. Vandenberg. Aunque republicano y con un pasado "aislacionista" intachable, había experimentado una "conversión" y su ayuda fue decisiva, durante la administración Truman, para sacar adelante el Programa de Recuperación Europeo, el Tratado inter-americano y otros proyectos. El Departamento de Estado de Lovett (un veterano financiero y un hábil y sagaz negociador) tenía particularmente buenas relaciones con él. Vandenberg estaba también influenciado por el abogado republicano John Foster Dulles. Inicialmente poco propenso a la idea de un tratado defensivo, favoreció sin embargo un esfuerzo para fortalecer la vacilante Organización de las Naciones Unidas y fue encargado de patrocinar una resolución para la "asociación" de los EE.UU. con Europa. Vandenberg mostró inmediatamente un gran interés por el proyecto. Y se preguntaba "¿por qué en un año de elecciones un presidente demócrata ha de llevarse todos los triunfos?" Las oportunidades del Senado para acceder a la ratificación del Tratado ¿no se verían notablemente incrementadas por un asesoramiento de aquél para que el Presidente lo negociara? Al pensar así traslucía su partidismo y habilidad de estadista.

La resolución Vandenberg (SR.329) se aprobó por el Senado el 11 de junio de 1948 con un resultado de 64 votos contra 4. El artículo 3, uno de los más importantes, especificaba: "La asociación de los EE.UU., mediante proceso constitucional, a convenios regionales o colectivos (fórmula del Tratado de Río) estará basada tanto en una continua y efectiva auto-ayuda, como en la ayuda mutua (lenguaje del Plan Marshall), en tanto y cuanto afecta a su seguridad nacional".

La cuidadosa, aunque vagamente denominada Resolución S. R. 329 no constituía por sí misma un factor suficiente para integrar a los EE. UU. en una alianza con los países de la Europa Occidental. Era más una condición "permisiva" que "productiva" aunque su contenido podía generar algún impulso. Sin embargo, lo que principalmente dirigió las conversaciones transatlánticas hacia la situación actual, fue otro hecho mundial dramático: El bloqueo impuesto por la Unión Soviética a Berlín Occidental el 24 de junio de 1948. Un bloqueo, daba por sentado el General Clay, era la horrenda actividad que él había sentido en su alarmante mensaje del 5 de marzo. En sus memorias escribió: "Estaba convencido de que esta era la acción que había previsto y que una intervención militar no era probable. Tan pronto como pude lo comuniqué al Departamento del Ejército aún cuando el hecho y sus circunstancias podrían haber desencadenado la guerra si ellos lo hubieran permitido".

La respuesta occidental, no militar, fue el transporte aéreo a Berlín. El puente aéreo hacia la ciudad sitiada tuvo un poderoso efecto especialmente sobre el pensamiento americano. El Primer Ministro inglés Clement Attlee comentaba que, "aunque Grecia y el golpe soviético a Checoslovaquia habían abierto los ojos al Congreso, pienso que fue el bloqueo de Berlín lo que despertó a la opinión pública americana. Sus propias tropas estaban involucradas en ello".

Incluso esto no fue suficiente. Cuando en julio se celebraron las "conversaciones sobre seguridad", en Washington se admitieron a representantes de Francia, Bélgica y Holanda, ellas avanzaron a "paso de caracol" y la causa no era meramente inherente a la complejidad de las decisiones, según Achilles: "El proceso era un ocio deliberado puesto que el equipo de EE.UU. dejó sentado la importancia de conseguir evitar la controversia pública hasta después de las elecciones a la presidencia a principios de noviembre". Los participantes extranjeros no fueron difíciles de persuadir de cordura de esto. La mayoría de ellos esperaban un cambio de gobierno.

El triunfo de Truman sobre Thomas E. Dewey el 2 de noviembre de 1948 abrió una fase a las negociaciones más pública. Desde este momento el Senado se veía directamente involucrado. Hickerson y Achilles se reunían regularmente con los miembros del Comité de Relaciones Exteriores y más aún con su Jefe de "Staff" Dr. Francis O. Wilcox. El principal negociador de la rama ejecutiva, Lovett cedió su puesto a Dean Acheson, elegido por el Presidente Truman para suceder al General Marshall en el cargo de Secretario de Estado. Aunque antiguo funcionario de dicho departamento, Acheson había estado practicando la abogacía privada y necesitaba ponerse al día. Por lo tanto, y a pesar del título de sus memorias, no estuvo "presente en la creación" de la OTAN (institución a la cual su nombre se ha visto históricamente ligado). Según comentaba irónicamente un funcionario canadiense "estuvo presente únicamente en el sexto día, el último de la creación, aunque realmente se trató de un día muy atareado".

La gestión de Acheson no careció de virtuosismo. "Estaba como un domador de circo cabalgando sobre dos caballos". Su truco consistía en mantener paralelas las discusiones inter-gobiernos y las deliberaciones en el Congreso. Usó magistralmente el deseo de los embajadores de un compromiso americano para "acuciar" a los senadores y utilizaba el miedo de estos a la intriga europea para frenar a los embajadores. El resultado era un progreso constante.

LOS PROBLEMAS: TEMAS A TRATAR.

Los principales problemas, según los veía Acheson, eran tres: Primero, ¿debería incluir el tratado algo más que una seguridad militar? Segundo, ¿qué naciones deberían ser las signatarias? y Tercero, ¿qué compromisos específicos debía contener?

El primer problema (si un convenio atlántico debería ser una coalición militar o una comunidad total) era sobre el que con más fuerza presionaban los funcionarios canadienses. Su guña era el artículo 2, que trataba del bienestar general internacional. Como tenían poco que aportar en materia de personal y equipo una vez que Europa fuese rearmada, los representantes canadienses, especialmente Pearson, insistían que cualquier alianza debería tener un significado político, económico y social. También debería tener un importante carácter espiritual. Exponían además que tal alianza debía ser positiva y dinámica en lugar de negativa y estática. Aunque indudablemente expresaba un ingenuo idealismo, el caso canadiense se basaba igualmente en consideraciones más realistas. El "segundo" de Pearson, Escott

Reid había declarado abiertamente que "cuanto más se encaminaba la comunidad del Atlántico Norte hacia una unión política y económica más se sentiría frenado el poderío de los EE.UU. por la influencia de sus aliados, especialmente por Francia y Gran Bretaña". Según él, una alianza transatlántica debía incluir tanto a los EE.UU. como a la Unión Soviética. Ello proporcionaría al Canadá un "contra peso moral" contra su gran vecino. Volviendo por pasiva el aforismo del Canadá, Reid se imaginaba pidiendo a Gran Bretaña y Europa Occidental "restaurar el equilibrio en América del Norte". (Esto explica por qué los canadienses nunca han sido entusiastas de la "estúpida idea" de organizar relaciones transatlánticas, por ejemplo la idea de un trabajo paritario entre América del Norte y Europa Occidental).

Según los canadienses, Lovett, Hickerson, Kennan y probablemente otros funcionarios del Departamento de Estado aceptaban su planteamiento. Incluso el senador Vandenberg estaba visiblemente entusiasmado. "A menos que el Tratado se convierta en algo más que una Alianza puramente militar" observaba astutamente "estará a merced de la primera ofensiva de paz soviética".

Acheson por su parte era reacio a los planes canadienses. Para su mente incisiva los planteamientos de Pearson eran confusos. La falta de respuesta de Acheson puede deberse a sus lazos canadienses y a estar acostumbrado a los asuntos de la política del Canadá. Podía percibir en el idealismo de Ottawa un deseo para garantizar un mercado internacional para el trigo de sus praderas, o para aplacar a los antimilitaristas de Quebec y en las comunidades religiosas al Oeste. Como demócrata relativamente conservador, Acheson podía haber rechazado la implicación en el artículo 2 de una Nueva Política (New Deal) globalizada. (En 1930 él había dimitido del Departamento del Tesoro debido a diferencias de principios con el Presidente Roosevelt).

Quizás por motivos personales se convenció de que el Senado nunca aprobaría la alianza de tipo humanitario que los canadienses deseaban. "Ya habíamos pasado por una amarga experiencia" escribía en sus memorias. Al tratar de convencer al Comité de Relaciones Exteriores para que aceptase una serie de convenios que su antecesor había traído de Bogotá él había recibido "una terrible paliza". Los acuerdos, según él los describía, anunciaban dramáticos y pretendidos derechos humanos a la educación, al bienestar, a la riqueza y demás reminiscencias de las resoluciones de las Naciones Unidas. "Todos tendrán un colegio para su educación". "Las mujeres tendrán los mismos derechos que el hombre". Había otro problema; el Senador por Georgia Walter George y otros, especialmente com-

pañeros de los legisladores sureños, veían en los intentos de las Naciones Unidas "serias complicaciones constitucionales en las relaciones del estado federal". De algún modo, y según algunos miembros, se trata de una "tapadera" constitucional para ocultar la preocupación ante el intento de la administración Truman de utilizar los comités internacionales para hacer respetar las normas sobre derechos civiles que ni el Congreso ni muchos legisladores de los estados aprobarían. (Este argumento fue esgrimido - posteriormente a principios de 1950 por el movimiento de Enmienda de Bricker).

El Artículo 2 que se proponía para el Tratado Atlántico "tocaba el mismo nervio" que otras medidas anteriores. Acheson apenas tuvo necesidad de expresar sus reservas legales al respecto, ya que el senador por Texas Tom Connall y (elegido posteriormente presidente del Comité de Relaciones Exteriores) declaró: "La alusión a un bienestar general en la Constitución de los EE.UU. ha causado más problemas que ninguna otra cosa. Quitemosla de este tratado".

Acheson estaba de acuerdo con la mayoría de los senadores en que tratar del "bienestar atlántico" en una alianza militar la haría peligrar sin obtener "ningún beneficio a cambio". Los negociadores europeos también estaban de acuerdo especialmente cuando vieron que el Senado americano no continuaría las negociaciones. Por este motivo, el artículo 2 de tan patético contenido y tan ardientemente defendido por los canadienses quedó reducido a un abstracto compromiso para fortalecer las "instituciones libres" lograr una "mayor comprensión" y "promover condiciones de estabilidad y bienestar". Y ligeramente con algo más de fuerza recomendaba "eliminar conflictos en los asuntos económicos internacionales y "estimular la cooperación económica". No se decía nada relativo a la disminución de tarifas arancelarias ni a la coordinación de producción para la defensa, dos campos en que una acción práctica era posible entonces y después. Como indicó Acheson al Comité, el Artículo 2 era la "esencia ética" del Tratado. "No impone obligaciones a las partes firmantes" y como Achilles ha dicho correctamente "es una reserva potencial que durante la mayor parte de su existencia ha sido considerado como letra muerta, pero que puede cambiar".

La segunda cuestión considerada por Acheson dependía en parte de la respuesta que se diera a la primera, esto es, la naturaleza de la alianza. Si se trataba estrictamente de una combinación militar, la situación geoestratégica, determinaría en gran manera quienes habrían de ser los miembros. Si también fuera una unión de carácter político y económico habría que tener en cuenta consideraciones de tipo ideológico.

Para la mayoría de los funcionarios americanos las consideraciones de tipo geoestratégico prevalecieron a pesar del papel que los EE. UU. tenían como "valedor" del Mundo Libre. La perspectiva militar de los americanos fue más amplia y más panorámica de lo que hasta entonces había sido. Influenciados por la Junta de Jefes de Estado Mayor los negociadores se convencieron de que cualquier alianza transatlántica necesitaría el libre acceso a las islas en medio del océano. Este era el concepto "escalonado". Achilles dice que "en aquellos días en que la aviación tenía poco radio de acción se consideraba que el refuerzo de los EE. UU. a sus aliados europeos necesitaría facilidades para repostar en Groenlandia (o Dinamarca), Islandia y las Azores. De ahí la importancia de la integración de Portugal". La participación de Noruega aseguraría el flanco norte de la alianza. El valor de estos puestos avanzados estribaba además en la necesidad de impedir su utilización por parte del enemigo, ya que desde los mismos podía interferir, como lo hizo durante la Segunda Guerra Mundial, el tráfico atlántico. Pero existía un nuevo problema: la vulnerabilidad de los propios Estados Unidos. Debido a los adelantos técnicos de la aviación los EE. UU. y Canadá poseían ahora "fronteras vivas". Ahora tenían que dedicarse no solamente a apoyar a las defensas de Europa sino a reforzar las propias, tanto en el Artico como en el Atlántico. Tiempo atrás Lovett había dicho claramente que "Groenlandia e Islandia eran más importantes que algunas naciones europeas para la seguridad de los EE. U. y Canadá".

Por el contrario, los franceses deseaban concentrar la atención en el frente central, en Alemania, de acuerdo con la nueva doctrina (no fácilmente coherente con sus deseos de mantener a una Alemania desarmada para siempre) de "defensa adelantada". Ellos también estaban interesados en el Mediterráneo, tanto en su orilla Norte como en la Sur. Durante la Guerra el Norte de Africa había sido un excelente refugio para ellos y temían que ahora pudiera volver a serlo. Ante una sugerencia americana de que Italia (un país occidental aunque no atlántico) debería ser incluido en el pacto, Francia respondió que Argelia también debía ser incluida por la misma razón que Alaska y Florida respecto a los EE. UU. En un determinado momento, el embajador francés en Washington, Henri Bonet enfureció a sus colegas diplomáticos y al propio Acheson al lanzar un ultimatum por el cual su gobierno no apoyaría el ingreso de Noruega si no lo hacía Italia. Acheson objetaba que ello podría ser ruinoso. Y escribía más tarde: "La torpe defensa de Bonet estuvo a punto de echar por tierra su propósito". Aparte de Hickerson, pocos funcionarios o congresistas eran partidarios de la integración de Italia a la que consideraban geográficamente, extraña. De no haber sustituido Acheson a Lovett en las negociaciones la táctica francesa hubiera fracasado. El decidió invitar tanto a Noruega como a Italia a fin de extender

la cobertura del Tratado a Argelia. En el océano Atlántico, el límite Sur de la alianza sería el Trópico de Cáncer. De esta forma podrían incluirse naciones africanas y estados americanos (Cuba, Méjico, etc.).

LA AMPLIACION DE LA ALIANZA

Tras lo anterior las consecuencias fueron las siguientes: La adhesión de Noruega a las negociaciones en la persona del pro-atlantista Lange, significaba el fracaso del plan sueco para formar un Pacto de Defensa Nórdico (una especie de Liga de Neutralidad Armada). La decisión de invitar a Italia significaba la imposibilidad de constituir un sistema defensivo mediterráneo que incluyera a Grecia, Turquía, quizás Egipto y posiblemente Irán.

Aunque la inclusión de Italia en la órbita transatlántica parecía a primera vista violar la "base geográfica" del Pacto del Atlántico Norte tenía el sutil efecto de extender el concepto atlántico transformando la parte occidental del Mediterráneo en un brazo del Atlántico. Esto era muy importante para los americanos que preferían contribuir a la defensa de Europa con su fuerza naval a hacerlo con tropas terrestres. Posteriormente admitió Hickerson: "No se lo que hubiéramos hecho con la Sexta Flota si Italia no hubiera sido incluida".

La extensión geográfica de la Alianza Atlántica tenía importantes implicaciones ideológicas. El socialismo escandinavo quedó enmudecido por la dependencia de Noruega, Dinamarca e Islandia de la "libre-empresa" americana en cuanto a la provisión de abastecimientos militares y protección general. Estaba claro que tal ayuda no llegaría a producirse si los estados escandinavos permanecían neutrales. Italia, que todavía era mirada como enemigo reciente, recibió abastecimientos y un firme respaldo "democrático" (menos que el deseado por Kennan) para evitar que cayera en la órbita comunista. En este caso De Gasperi, jefe de la coalición cristiano-demócrata hubiera retornado al poder rápidamente. Aunque la adhesión de Italia a la Alianza aceleró la "liquidación" de la Segunda Guerra Mundial, a la larga cristalizó en el modelo de guerra fría. Portugal, con el régimen autoritario de Salazar, dió a la alianza un ligero tinte fascista. (Esto hubiera sido peor si, como algunos militares americanos deseaban, hubiera sido incluida la España de Franco).

La incorporación de Argelia, casi colonia y no occidental, recordó al mundo que muchos de los patrocinadores del Atlántico Norte, a pe-

sar de la descolonización, eran todavía imperios. La negativa de Irlanda a integrarse en tanto no estuviera resuelto el problema de Irlanda del Norte constituyó un hecho muy significativo.

Para salvaguardar en lo posible la pureza ideológica de la Alianza, asegurando por otra parte amplias ventajas geoestratégicas, algunos funcionarios americanos, entre ellos Kennan, pensaban que podía establecerse una "gradación entre los asociados". Esto llevaba a la sugerencia, por otra parte nunca tomada en serio, de establecer tres categorías: "miembros permanentes, miembros no permanentes, y accidentales". Es decir, aparte de las naciones originarias con sus múltiples obligaciones mutuas, había un segundo grupo de países "asociados" ligados al núcleo central exclusivamente por relaciones limitadas, asimétricas y probablemente solo militares. En esta categoría podía incluirse Portugal, ya que en ella solamente se buscaban sus bases. A la neutralista Suecia también se le podía proporcionar algún tipo de ayuda unilateral y protección en recompensa por su colaboración parcial. La tercera categoría, la más periférica, alcanzaría la totalidad del mundo y brindaría protección, incluso a las colonias de los países europeos cuando paulativamente fuesen alcanzando su independencia. Por supuesto, el sentimiento anticolonialista americano era un freno para esto.

Al gobierno holandés, por ejemplo, se le advirtió que no obtendría ayuda militar bajo el Tratado del Atlántico Norte si no resolvía sus relaciones con Indonesia. En realidad este tipo de amenazas no era tan real como para darles crédito, ya que los EE.UU. harían lo más conveniente en cada caso para defender a sus amigos. El principal argumento contra esta clasificación fue puesto de manifiesto por Lester Pearson cuando dijo: "¿Quién se va a comprometer a algo cuando puede obtener todos los beneficios?". Otra consideración seguramente muy poderosa era el "amor propio de las naciones más pequeñas". Un diplomático británico que no entraba en la discusión de las tres clases de miembros, juzgaba la idea como "paralizadora" ("sería muy difícil que los países más pequeños aceptasen el Grupo Permanente Tripartito, disuelto en 1966"). No obstante, si tales círculos concéntricos de decisión y responsabilidad hubieran sido considerados, se podría haber evitado tanto la separación que hoy día existe entre miembros con cometidos atlánticos y no atlánticos como la falta de lazos con el Tercer Mundo. En la estricta y estrecha elección de los miembros para lograr rapidez, unidad y secreto en la acción, los patrocinadores pueden haber perdido la posibilidad en el futuro de conseguir una asociación flexible un grupo de seguridad a escala mundial con una dimensión Norte-Sur.

LA FUERZA DEL COMPROMISO

El tercer problema de Acheson, el compromiso bajo el tratado, era en aquél tiempo, sino el más difícil a largo plazo, quizás el más importante. Se trataba de "la promesa" (a los americanos no les gustaba la palabra europea "garantía"). Había que encontrar una fórmula que sirviese a dos propósitos, por una parte, convencer aparentemente a los europeos de que los EE.UU. acudirían con prontitud en su ayuda, y de otra, dar cierta seguridad al Congreso y al público americano que su nación no se vería arrastrada a una guerra. Y uso las palabras "aparentemente" y "dar cierta seguridad" porque al "poner las cartas boca arriba" en un caso como el de Berlín el compromiso verbal sería superfluo. Se sentían orgullosos al poder decir que el tratado no les obligaría a hacer más de lo que harían para defender los intereses de los EE.UU. y se indignaban cuando los europeos dejaban traslucir cierta desconfianza. Kennan se preguntaba: "¿Cómo suponen ellos que si hemos trabajado para liberar a Europa de las garras de Hitler vamos a abandonarla en manos de Stalin?"

¿Por qué entonces suponer que debería tratarse de un tratado formal y multilateral? La respuesta quizás pueda encontrarse en la naciente teoría de la paz a través de la "disuasión". Como Acheson observa en sus memorias, "Todos coinciden en el dudoso dogma de que durante las dos guerras mundiales Alemania había arrancado sus víctimas una a una y que si sus gobernantes hubieran sabido desde el principio lo que tal conducta significaría para los EE.UU. y Gran Bretaña, ni una ni otra guerra se hubiese producido". "La dificultad de proyectar un tratado de acuerdo con esta teoría era que "cuando uno toma el lápiz para redactarlo recuerda inmediatamente que "tan claro como el día" no significa un "compromiso automático".

De los futuros aliados eran los franceses quienes más insistían en un compromiso "legal" y en lo posible "automático" como en el caso de los tratados de Dunquerque y Bruselas. En 1919 Clemenceau, Lloyd George y Wilson habían firmado una alianza tripartita defensiva que habría dado a Francia inmediata ayuda militar en caso de otra arremetida de Alemania. El Senado americano nunca había aceptado el pacto. En 1946, el Secretario de Estado James F. Byrnes había propuesto un Tratado parecido entre los Cuatro Grandes sobre el Desarme y Desmilitarización de Alemania. Cuando la actitud soviética hizo imposible toda cooperación en los asuntos de Alemania, los EE.UU. abandonaron este esquema (del agrado de los franceses) - rehusando considerar incluso una versión restringida del mismo (tres potencias en lugar de cuatro). La objeción era que sólo la parte occidental de Ale...

mania debería ser unida, dejando la zona oriental libremente en manos de los rusos para su rearme. No debe sorprender que, los franceses desearan, como mínimo, un irrevocable compromiso americano.

La idea de formalizar una relación transatlántica también tuvo su atractivo para algunos americanos. Es importante comprender el por qué, a la hora de considerar la génesis de la Alianza. Aparte del "árido legalismo" que al parecer se estaba dando (lo que había sido criticado por Kennan) muchos políticos americanos en su calidad de estadistas creían que cuanto "más resonante y rotundo" fuera el compromiso menos probabilidades tendrían los EE.UU. de actuar con arreglo al mismo. Significaba esto que la promesa sería un sustituto de la acción y la "disuasión" por "defensa".

Esta línea de pensamiento llegó a ser evidente durante las deliberaciones para redactar el Artículo 3 del tratado. El principal propósito del mismo, por parte de los americanos, era avivar los esfuerzos europeos en su defensa común, particularmente los que se referían a organización. "En orden a conseguir más eficazmente los objetivos de este Tratado", decía, "las Partes, independiente y conjuntamente, por medio de una continua eficaz auto ayuda y asistencia mútua, mantendrán y desarrollarán su capacidad individual y colectiva para hacer frente a un ataque armado". ¿Significaba esto para los EE.UU. una simple promesa verbal o estaban obligados a prestar una ayuda militar real a Europa, un costoso "militar ERP"? Al exponer su negativa, el senador Vandenberg era contundente:

"Pienso que una persona puede votar por este tratado, y no dar un "niquel" (1) para que se lleve a cabo. Por lo que sé, el espíritu del mismo es una notificación a Stalin que le pone en situación muy distinta a la de Hitler, debido a que éste nos vio con un Acta de Neutralidad, mientras que Stalin nos ve ahora con un pacto de actuación concertada".

Para Vandenberg el tratado, debido a su supuesto valor disuasorio podía considerarse como "una póliza de seguros" que resultaría caro y que a cambio no se recibiría nada.

Otra muestra de la confianza en la psicología de la disuasión era la irregularidad de la estrategia militar americana. Los planificadores

(1) N. del T. - En el original nickel. Moneda de 5 centavos en los EE.UU.

del Ministerio de Defensa no deseaban ceñirse a los pasos que su nación debería dar en caso de guerra. Esto era particularmente así con respecto al continente europeo. Dada la posibilidad de tener que combatir con los soviéticos en el norte de Noruega, o en los estrechos de Turquía, por no mencionar América del Norte o el lejano oriente, guardaban escrupulosamente su libertad de acción para emplear sus limitados recursos de acuerdo con sus propias prioridades (elección del frente). El General Alfred M. Gruenther, capacitado representante de la Junta de Jefes de Estado Mayor en las conversaciones intergubernamentales, subrayó: "Es necesario que quede bien claro que ningún compromiso para ayudar a una nación atacada supondrá que tal ayuda haya que proporcionarse "localmente". Mantendremos la libertad de acción para actuar contra el agresor, de acuerdo con nuestros conceptos estratégicos".

Los miembros del Pentágono estaban perfectamente al corriente de la debilidad militar de la Europa Occidental. Nominalmente, su defensa recaía en un nuevo organismo, el COMITE DE COMANDANTES EN JEFE DE LA UNION OCCIDENTAL (UNIFORCE) (1) encabezado por el Mariscal Vizconde de Montgomery. Como recordaba un funcionario holandés "Nuestros grandes generales, tales como Montgomery y De Latre de Tassigny, estaban enterados de nuestras limitaciones. No disponíamos de personal y equipo ni recursos económicos para desarrollar nuestras fuerzas". Un slogan, probablemente apócrifo, sobre los planes de emergencia a corto plazo de las naciones europeas era, "Hacia Lamballe", un olvidado pueblo de Bretaña en una de las rutas de evacuación. Por esta razón, los patrocinadores del tratado de Bruselas querían una presencia americana en el continente fuerte y duradera. Ellos no deseaban se repitiera la experiencia de la Segunda Guerra Mundial en la que los americanos llegaron el último año después de seis de guerra. Tampoco deseaban un intercambio nuclear. "Si los americanos desembarcaban en Europa, una vez comenzada la tercera guerra mundial liberarían", según el político francés Henri Quenille, "solamente un cadaver".

(1) En el original Western Union Commanders in Chief Committee (UNIFORCE).

OPOSICION DEL CONGRESO USA

El Artículo 3 significaba, para algunos estadistas europeos, la posibilidad de un adelanto de la ayuda americana. El Comité de Asuntos Exteriores de la Asamblea Nacional francesa informó que la ayuda americana era uno de los "elementos indispensables" para la eficacia del Tratado. La administración Truman recibió de buen grado el Tratado del Atlántico Norte una vez que su contenido pareció al Senado una tapadera para un programa de Ayuda Militar (MAP) en gran escala. Durante mucho tiempo este había sido bien preparado en colaboración con los funcionarios europeos. Se temía que si los europeos gastaban demasiado en materia de defensa, el drenaje de recursos los alejaría de sus esfuerzos de recuperación. Es difícil determinar si este programa de ayuda militar hubiera ganado la aprobación del Congreso sin una justificación política. Los antecedentes de ayuda económica y militar a Grecia y Turquía y por supuesto el Programa de Recuperación Europea, indican que así habría sido. Sin embargo, algunos de los que se oponían a la generosidad americana eran personajes de gran categoría.

Entre ellos destacaba "Mr. republicano", el senador Robert A. Taft. Para éste, el artículo 3 con su implícita promesa de ayuda militar era más peligroso que cualquier otra parte del texto, incluso lo que se refiere al "compromiso". Veía en él una reaparición en tiempos de paz de la vieja fórmula del préstamo y arriendo. El tratado de Río, que se estimaba como modelo del Pacto del Atlántico Norte, no contenía nada semejante. Alertaba que podía suscitarse todo tipo de circunstancias para que la obligatoriedad de prestar ayuda militar no resultase conveniente. Un gobierno podría ser derrocado por un partido comunista o incluso regímenes del tipo fascista como los de Salazar y quizás el de Franco también, podrían incluso solicitar el apoyo americano. "Obviamente, cualquier tipo de ayuda que diésemos a estas naciones podría ser utilizada después contra Rusia o sus satélites, o naciones neutrales o miembros del pacto o incluso contra nosotros cuando tratásemos de cumplir nuestras obligaciones con relación a otros miembros del pacto". Por lo tanto un Tratado del Atlántico Norte del que se derivase un Programa de Ayuda Militar, como parte más importante, podría llevar a una carrera de armamentos y a la guerra.

Acheson, para su buena fama, no rehusó las implicaciones económico-militares en la redacción del tratado. Mientras que un voto para la alianza no obligaría estrictamente a uno para el Programa de Ayuda Militar (MAP) él dijo a los senadores que este asunto requería su "juicio honesto". Su declaración sobre el tema merece la pena transcribirse:

"La opinión de la rama ejecutiva de este gobierno es que los EE.UU. pueden y deben proporcionar ayuda militar para asistir a otras naciones del pacto a mantener su seguridad colectiva. El pacto no obliga al Congreso a llegar a la misma conclusión, ya que no impone terminar con un juicio honesto, lo que supone el rechazo a la obligación de hacer tal juicio. Por lo tanto, si ratificais el pacto no podrá decirse que no existe obligación de ayudar. Existe tal obligación, pero la cuantía, la forma y la hora es responsabilidad del buen juicio honesto de las partes".

Posteriormente, y orgulloso de la postura adoptada, Acheson comentaba: "En la medida que pude, me opuse a conseguir votos a favor del tratado a costa de difamar a sus obligaciones".

El Secretario, sin embargo, disculpó la no tan hipotética cuestión de una futura intervención americana en Europa bajo los términos del Tratado. En un memorable debate con Bourke B. Hickenlooper, republicano de Iowa, le preguntaron "si los americanos esperaban enviar un importante número de tropas como contribución más o menos permanente al desarrollo de la capacidad de resistencia de estos países". A lo que él respondió: "Senador, la contestación a su pregunta es absolutamente NO". Años más tarde Acheson explicaba así su "estúpida" y "limitada respuesta". "En aquel tiempo, las tropas americanas en Alemania eran consideradas como "fuerzas de ocupación" y no como parte de las "fuerzas encargadas de la defensa de Europa", labor encomendada, por otra parte al Mando del Pacto de Bruselas ostentado por el Mariscal Montgomery. Todo lo que se decía respecto a lo derivado del Artículo 3 era simplemente el MAP (Military Assistance Program), que consistía exclusivamente en equipo militar".

Su explicación era buena, pero ni arrojaba una visión del conjunto ni era realista. Una vez firmado con Alemania un tratado de paz a tenor de lo dispuesto en los acuerdos de Postdam, las fuerzas americanas de ocupación debían regresar a los EE.UU. Parecía sin embargo que esto no sería así, y que las fuerzas americanas en Alemania jugarían un doble papel. El general Marshall, predecesor de Acheson, ya tenía conocimiento de este problema durante la crisis de Checoslovaquia cuando comunicaba a Lewis Douglas, embajador en Londres:

"En tanto el comunismo europeo amenace los intereses vitales de los EE.UU. y nuestra seguridad nacional, no podremos abandonar nuestra posición en Alemania, la cual sirve actualmente para reforzar la moral de una Europa dispuesta a la depresión

tras el sometimiento de Checoslovaquia. La conclusión lógica es que las tres potencias ocupantes deben prolongar su posición, lo cual amplia posibilidades de garantizar la seguridad y establecer una firme comunidad de intereses".

CONSULTA Y "COMPROMISO"

La "consulta interaliada" estaba íntimamente relacionada con los problemas de la contribución militar americana bajo el Tratado del Atlántico Norte (NAT). Dos artículos del borrador trataban de este asunto. Por el artículo 4 se pedía la consulta cuando cualquiera de las partes sintiera que "su integridad territorial, independencia política o seguridad" estaban amenazadas. Una "interpretación informal" del artículo 4 dejaba claro que las amenazas "en cualquier parte del mundo" incluían las que sufrirían los países signatarios en sus "territorios de ultramar". Por lo tanto, aunque la zona defensiva del tratado estaba limitada a la zona definida en el artículo 6 y no había provisión alguna respecto a la defensa de las colonias, el alcance mundial de los intereses de las potencias firmantes estaba reconocido. Así pues, extensos y alejados lugares como la Kenia británica, la Indochina francesa, la Indochina holandesa o el Congo belga, podían ser, bajo previsibles circunstancias, tratados en el ámbito de las consultas. De esta manera, cualquier confrontación entre las superpotencias, por alejada que estuviera, podría afectar a la comunidad del Atlántico Norte. En teoría eran posibles planeamientos, maniobras y operaciones fuera del área del tratado.

El artículo 9 establecía un marco para la consulta. Se formaría un "Consejo" que pudiera "reunirse inmediatamente y a cualquier hora". Este órgano podría crear otros "auxiliares" cuando se estimase necesario. En particular, debería establecer con carácter urgente un "comité de defensa". Sabiendo que los EE.UU. estarían involucrados tanto en el Consejo como en la estructura defensiva del NAT, no era probable que Acheson esperase que las fuerzas americanas estacionadas en Europa desarrollasen simplemente un papel de fuerzas de ocupación y que las "cargas defensivas" corriesen exclusivamente a cargo de la UNIFORCE de Montgomery.

Empleando una metáfora, el "corazón" del Tratado del Atlántico Norte era el Artículo 5. En él se contenía el compromiso.

"Las partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas en Europa o América del Norte será considerado como

un ataque contra todas; y consecuentemente acuerdan que, si tal ataque se produce, cada una de ellas, ejercitando su derecho a la auto defensa individual o colectiva reconocida por el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudarán a la Parte o Partes atacadas adoptando sin dilación de tiempo, individualmente o de acuerdo con las otras Partes, la acción que estimen necesaria incluso el empleo de la fuerza, para restaurar y mantener la seguridad en la zona del Atlántico Norte".

En sus implicaciones estratégicas el Artículo 5 estaba más próximo al Tratado de Rí o que a la fórmula del de Bruselas, el cuál solicitaba una ayuda militar inmediata. La independencia de la decisión militar era cuidadosamente reservada, y así se manifestaba en el Artículo 11 que, recogiendo las inquietudes del Senado USA, establecía "que las obligaciones derivadas del Tratado se desarrollarían de acuerdo con el ordenamiento constitucional de cada parte". La "ayuda" a que se alude en el artículo 5 podía incluir el envío de un contingente militar, pero dejaba entrever que la ayuda podría realizarse por una vía distinta de la militar.

Es preciso hacer notar que las Partes se comprometían a "restaurar" la seguridad en la zona del Atlántico Norte y no a proteger el territorio de un país en concreto ante una invasión. Por ello, si se analiza pausadamente el artículo 5 vemos que en sí mismo no encierra una férrea promesa o compromiso defensivo.

Desde mi punto de vista, la importancia del artículo 5, aparte de su significación legal, radica en los aspectos intelectuales y psicológicos: el reconocimiento expreso de la frase sacada del Pacto de Rí o de que "un ataque armado contra una" de las partes en Europa o América del Norte sería "un ataque contra los demás". Esta proposición, cuya realidad parece haber sido probada tras dos recientes guerras transatlánticas, era un asalto directo a la diferencia histórica entre VIEJO y NUEVO MUNDO; es decir, la idea expresada en el FAREWELL ADDRESS de Washington: "Europa tiene una serie de intereses con los cuales nosotros no tenemos nada que ver". Ciertamente, algunos defensores del tratado intentaron presentar este insólito compromiso americano como una simple extensión hacia el Este de la Doctrina Monroe; es decir, un movimiento hacia el telón de acero del débil límite atlántico que separaba el NUEVO MUNDO (identificado como el MUNDO LIBRE) del resto. Sin embargo, esta identificación semántica entre los Tratados de Rí o y del Atlántico Norte no sirvió para eliminar el sentimiento, muy extendido, de una nueva conciencia geográfica y

política. El cambio de actitud de los EE.UU. hacia Europa en virtud del Tratado del Atlántico Norte ha sido llamado, frecuentemente, una "revolución". Ello está justificado.

La revolución, sin embargo, era incompleta. Dos siglos de tradición no podían ser fácilmente echados abajo. El periodista Marquis Childs escribía: "La ilusión de que podíamos vivir tranquilamente tras una barrera de océanos se estaba perdiendo". "Al mismo tiempo, la nostalgia de unos tiempos que parecían seguros era todavía muy fuerte". Además el tratado fue redactado de forma que podía ser revisado conjuntamente a los diez años de su puesta en vigor (Artículo 12) y asimismo, denunciado por cualquier parte a los 20 años (Artículo 13). El texto final fue "aprobado por el Senado el 21 de julio de 1949 tras una votación que arrojó 82 votos a favor y 13 en contra". La presencia de Taft con la minoría era, probablemente, prueba de su mentalidad mitad progresista mitad conservadora.

LA EJECUCION

Cuando el Presidente Truman, solamente unas horas después de la ratificación del Tratado el 25 de julio de 1949, presentó al Congreso una autorización para emplear 1,4 billones de dólares en ayuda militar exterior, comprendió rápidamente cuan incompleta estaba esta "revolución". Anteriores objeciones habían sido interpuestas cuando el 5 de abril, un día después de la firma del Tratado en Washington, el Departamento de Estado reveló que había recibido peticiones de ayuda militar de cinco países signatarios del Pacto de Bruselas, de Italia, Dinamarca y Noruega. El Senador Connally ya había advertido francamente al Secretario de Estado Ernest A. Gross: "Usted no puede conseguir un programa de armamento mientras que este tratado sea ratificado". La brusca petición europea lanzó al Tratado del Atlántico Norte "casi por completo a un clima de préstamo y arriendo de armas" decía el senador Vandenberg. Gran parte de la oposición de los senadores era debida a un conservadurismo fiscal. Se suponía que el ERP estaba cubriendo las necesidades de los países europeos posibilitando a sus gobiernos para enfrentar con sus fondos los gastos militares, (tanto el Congreso como la rama ejecutiva nunca mostraron su conformidad con la forma en que los europeos gastaban "su dinero"). También se presentaba un asunto "constitucional", y era el derivado de los poderes asignados al Presidente en el proyecto de venta de armas. Vandenberg quien nunca creyó - que el Tratado, como alianza política, exigiese mucho de ejecución, aseveraba con una hipérbole poco habitual en él que: "Este proyecto ha hecho de Truman el árbitro personal de todo el conjunto".

A fin de retardar y quizás anular el posible compromiso de los EE.UU. en Europa, Vandenberg y otros insistieron en que antes de proporcionar ayuda militar era necesario desarrollar lo estipulado en el Tratado, es decir crear el Consejo y el Comité de Defensa. Ello era análogo a lo realizado en el Programa de Recuperación de Europa (Plan Marshall), según el cual los países destinatarios de la ayuda debían coordinar previamente sus peticiones y concertar sus estrategias.

Después de todo, el compromiso de los EE.UU. era con las naciones europeas "en su conjunto" no separadamente con cada una de ellas. Por ello, un "plan estratégico" común habría de ser presentado al Congreso para su consideración. Con todo esto Vandenberg estaba haciendo depender el artículo 3 puramente ejecutivo, del artículo 9 que era organizativo. En su "revuelta" Vandenberg estaba apoyado por su correligionario de partido John Foster Dulles quien había sido designado senador por New York. Para él, el problema era Alemania, pues si Francia recibía ayuda militar masiva se corría el riesgo que los alemanes se sintieran perdidos y se aliaran incluso con la Unión Soviética.

Como resultado de todo lo anterior, el Programa de Ayuda Militar fue nuevamente redactado a fin de retrasar el grueso de la ayuda hasta que la estructura de la alianza (en el cual podía quedar integrada Alemania) estuviera consolidada. El MAP se hizo todavía más atractivo cuando algunos miembros, especialmente republicanos de la costa occidental, insistieron en aumentar 75 millones de dólares para emplearlos en la "zona general" de China. El proyecto no se aprobó finalmente en ambas Cámaras del Congreso hasta que se produjo un asombroso acontecimiento: El anuncio de que el 23 de septiembre la Unión Soviética había hecho estallar una bomba atómica. Este hecho, aunque temido, no se esperaba se produjese hasta varios años después. Los EE.UU. ya no podían descansar con sus triunfos estratégicos en la mano y debían poner su mirada en otros patrones convencionales. Acheson escribió más tarde: "Una vez más los rusos han contribuido al éxito de una arriesgada política exterior, vendado sus heridas y uniendo a un Congreso dividido para aceptar la versión del Senado, respecto al Programa de Ayuda a la Defensa Mutua. El proyecto fue firmado y convertido en Ley el 6 de octubre de 1949.

Ahora que ya se disponía de dinero la organización de la Alianza comenzó a desarrollarse. Un Grupo de Trabajo tenía preparados de antemano una serie de recomendaciones detalladas, las cuales fueron estudiadas en la primera reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Washington el 17 de septiembre de 1949. El Secretario Acheson aceptó el cargo

de "presidente" del organismo, cargo que después sería rotatorio. Además del Consejo, la conferencia creó un Comité de Defensa, un Comité Militar, un Grupo Permanente y cinco Grupos Regionales de Planeamiento. Estos son de particular interés si se considera la imagen estratégica de sus componentes. Los Grupos eran: (1) El Grupo del Norte de Europa, que incluía a Dinamarca, Noruega y Reino Unido; (2) Grupo del Oeste de Europa, con Bélgica, Francia, Luxemburgo, Holanda y también el Reino Unido; (3) Grupo Sur de Europa y Mediterráneo Occidental, con Francia, Italia y el Reino Unido; (4) Grupo de EE.UU. y Canadá; y (5) Grupo Atlántico Norte del que formaban parte todos los miembros a excepción de Luxemburgo e Italia. Obsérvese que los EE.UU. aceptaron unirse exclusivamente con Canadá y con el Grupo del Atlántico Norte, permaneciendo como "miembro consultivo" respecto a los tres Grupos europeos.

El "Concepto Estratégico" desarrollado por la recién creada OTAN mostraba también el limitado compromiso americano en la defensa de Europa. Tras su aprobación por el Presidente Truman el 27 de enero de 1950, el plan pedía a cada miembro que asumiesen exclusivamente aquellos cometidos para los cuales "estaba mejor capacitado" a tenor de su situación y posibilidades. La principal responsabilidad de los EE.UU. era el bombardeo estratégico (con todo tipo de armas) y la cooperación con Gran Bretaña, para asegurar derrotas aéreas y marítimas. Así mismo, se estipulaba que "el grueso de las fuerzas terrestres provendrían de las naciones europeas" y que "otras naciones proporcionarían ayuda con el menor retraso posible de acuerdo con los planes generales". Con esta división conceptual del trabajo, admitida por todos como muy vaga, Truman proporcionó a Europa los fondos necesarios bajo el Programa de Ayuda y Defensa Mutua.

PARTICIPACION ALEMANA

Los funcionarios americanos esperaban por aquellas fechas que los europeos fueran capaces de armarse así mismos. Todo dependía, sin embargo, del deseo de los aliados europeos a confiar en Alemania, su enemigo reciente. En opinión del Departamento de Estado, las deficiencias en el equipo militar podrían subsanarse echando mano de la capacidad industrial de la Alemania Occidental (ahora República Federal de Alemania bajo el mandato del Canciller Konrad Adenauer) siempre y cuando no se "violasen las prohibiciones existentes respecto a la seguridad". Lo que los EE.UU. deseaban era que tras el ingreso de Alemania en la OTAN, aquella se convirtiera, al menos parcialmente, como su sustituto en Europa.

Estos argumentos americanos, aunque en principio exploratorios y nada directos, hicieron estremecerse a los franceses. Creían que invitar a Alemania a que entrase en una organización fundamentalmente militar podría ser desastroso. Los siguientes pasos serían una industria de armamento alemana, un Estado Mayor General alemán y un Alto Mando alemán. De todas formas los franceses no deseaban oponerse directamente a Washington. A fin de arrojar luz sobre la discusión de los problemas en Europa y al mismo tiempo asegurarse de contar con el decidido apoyo de los EE.UU., el "premier" francés Georges Bidault, en abril de 1950, propuso la creación de un "Consejo Superior Atlántico para la Paz". El veía esto como "un pequeño grupo de hombres escogidos", un "estado mayor civil dedicado a la diplomacia" destinado a resolver el problema del desarrollo occidental a "ganar una guerra fría".

La propuesta un tanto amorfa de Bidault hizo caer a los americanos en la cuenta de que si la OTAN se usaba como mecanismo para integrar a Alemania en el Mundo Occidental habría que llevar a cabo algo más que cometidos puramente militares. Habría que asumir también responsabilidades tanto políticas como económicas.

Sin embargo, aquí la OTAN tenía que competir con otras instituciones de la post-guerra, principalmente el Consejo de Europa y la Organización para la Cooperación Económica Europa. Su más potente rival en el terreno no militar, a pesar de todo, surgió el 9 de mayo de 1950, cuando el Ministro francés de Asuntos Exteriores Robert Schuman anunció un plan para situar bajo una Autoridad Superior la producción francesa y alemana de carbón y acero, todo ello dentro de una organización abierta al resto de los países europeos. Esta co-participación franco-alemana en materia de producción industrial podría ser "el primer peldaño hacia una Federación Europea". El autor principal de este proyecto, que luego vino a incluir a Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, era el imaginativo Jean Monnet, que llegó a ser Presidente de tal organización. Quizás, y no totalmente sin intención, la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) tuvo un efecto indirecto y negativo sobre el desarrollo de la OTAN como motor del progreso económico en Europa. A partir de aquí, parecía que la OTAN iba a servir principalmente para proporcionar una "sombrilla" de seguridad manejada a distancia por los EE.UU.

EFECTO DE LA GUERRA DE COREA

Esta concepción limitada del papel de América en Europa, incluso en el campo de la defensa, cambió bruscamente ante las noticias alarmantes procedentes del otro lado del globo: El 25 de junio (fecha asiática) las tropas de Corea del Norte invadieron Corea del Sur. Esto parecía significar, como lo expresó el General Omar N. Bradley, Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, que "el comunismo tiene intención de emplear las armas para conseguir sus fines". El hecho, presumiblemente respaldado por los rusos hacía destacar el desequilibrio militar en el frente europeo, como así lo indicaba un estudio realizado por el Consejo de Seguridad Nacional (NSC). 68) realizado después de la ruptura, por los rusos, del monopolio nuclear USA. Los europeos solicitaban detalles y Acheson observaba que "tanto alemanes como franceses miraban con preocupación los 60.000 policías militares de la Alemania oriental, así como las 27 divisiones rusas allí estacionadas y a las que seguirían otras más". Todo ello frente a 12 divisiones de la OTAN mal equipadas, sin coordinación y con limitado apoyo aéreo.

Quizás inconscientemente el modelo del Noreste de Asia se proyectaba hacia Europa Central. La dividida Alemania se antojaba parecida a la igualmente dividida Corea; y el Elba comparable al paralelo 38. Para la mayoría de los funcionarios americanos (excepto George Kennan y Charles Bohlen que consideraban un error pensar que la agresión de Corea del Norte evidenciaba una ofensiva generalizada soviética) la única forma de restaurar el equilibrio en Europa y preservar la paz mundial era enviar tropas terrestres americanos a Europa. Según Bohlen "la idea que prevalecía era la de que únicamente los ejércitos en contacto con el enemigo pueden proporcionar protección". Acheson dio una expresión clásica a la nueva doctrina al decir que en el futuro, los Estados Unidos actuarían desde "situaciones de fuerza" muy concretas.

¿UN EJERCITO EUROPEO?

Mientras que el Pentágono acordaba que las defensas de Europa debían ser "reforzadas", no permitiría distraer fuerzas y equipo desde el lejano Oriente a Europa, a no ser que ello formase parte de un plan coherente. El "refuerzo" debería venir no sólo de los EE.UU. sino también de Europa. Deberían incrementarse las fuerzas de los aliados así como el "tapón" (inclusión de unidades alemanas de entidad división). Con objeto de in

tegrar el esfuerzo transatlántico se constituiría un "Mando Unificado". Además, todo esto habría de hacerse simultáneamente. Todo lo anterior, que constituía un "paquete de medidas" era un reto directo para Francia.

Los franceses respondieron con su propio esquema para aprovechar la potencia militar alemana. A través del "plan" de su mismo nombre, Plevén estableció el objetivo de la creación de un verdadero ejército europeo ("una completa fusión de todos los elementos humanos y materiales"). Según el plan, las unidades alemanas eran de tamaño tan pequeño que a duras penas se reconocerían como alemanas. Además, la República Federal no debería ser rearmada hasta que un conjunto de instituciones Europeas (y de inspiración francesa) se pusieran en marcha. Una de ellas sería un Ministerio Europeo de Defensa. Por lo tanto podía vaticinarse un considerable retraso.

Aunque inspirado por el miedo y no del todo bien pensado, el Plan Plevén era coherente con los propósitos de la Alianza del Atlántico - Norte. Alemania podía participar. El Plan a su vez exponía que las fuerzas deberían ser "colocadas a disposición del Mando Unificado del Atlántico" y que "actuarían de acuerdo con las obligaciones derivadas del Pacto Atlántico". Todo ello constituía una respuesta válida para Washington.

El litigio entre los deseos americanos y franceses en cuanto a la defensa de Occidente fue resuelto parcialmente por el llamado Compromiso Spofford, ingeniosamente ideado por Charles M.S. Pofford, "presidente" americano del Comité de Representantes del Consejo. Este acuerdo comprometía tanto a los americanos como a los europeos en el rearme de Alemania "en principio", los detalles serían tratados durante un "período transitorio". Una reunión del Consejo de la OTAN en Bruselas, en diciembre de 1950 respaldó el compromiso y por lo tanto, el camino para el establecimiento de un sistema atlántico de defensa quedó despejado.

INTEGRACION MILITAR

La primera etapa y quizás la más importante hacia una fuerza unificada de la OTAN fue la designación de un Comandante Supremo. Cualquier justificación militar para ello era considerada casi una necesidad psicológica y política. "Europa no responde a los Comités" decía Acheson. Para el cargo un nombre destacaba: Dwight D. Eisenhower. Del antiguo Comandante del SHAEF había escrito Winston Churchill, "En el General Eisenhower tenemos un hombre que antepone la unidad de los ejércitos aliados a

los sentimientos nacionalistas. En su Cuartel General solamente la unidad y la estrategia eran los sentimientos reinantes". El hecho de que Eisenhower fuera un general americano era quizás la consideración decisiva. Su designación coronaría el total compromiso de los EE.UU. en la defensa de Europa. Además los gobiernos europeos no podían ofrecer candidatos semejantes. En todo caso si había uno era Montgomery, tan malhumorado como genial era Eisenhower. Ningún General francés era comparable y los de los países más pequeños de la Europa Occidental nunca habían conducido operaciones militares a gran escala. Un Comandante Supremo alemán era impensable. El mismo Montgomery, conocedor de esta controversia se había hecho cargo de Presidente de Comandantes de la Unión Occidental, con la condición de que si estallaba otra guerra quedaría en libertad para dimitir. El "puesto clave" decía, "debe ir a parar a un americano". Su desgana estaba basada en la creencia que tanto las naciones europeas como los EE.UU. nunca consentirían que sus tropas lucharan bajo otro mando que no fuera americano, y eso carecía totalmente de fundamento. La imagen del dominio militar americano al final de la Segunda Guerra Mundial (Operación OVERLORD) era todavía tan poderosa que cualquier alternativa en cuanto a liderazgo podía ser difícilmente concebida.

El anuncio por el Presidente Truman de la designación de Eisenhower y la decisión de incrementar el número de tropas en Europa desencadenaron el llamado "Gran Debate". El Senador Keneth Wherry ("el enterrador de Nebraska" como le llamaba Acheson) presentó una resolución que prohibía la asignación de fuerzas terrestres a Europa "para los propósitos" del Tratado del Atlántico Norte. Temía que la subordinación de las tropas a un "Mando Unificado" e incluso bajo un Comandante americano atase permanentemente a los EE.UU. a los asuntos europeos. El Senador Taft, a quien habría de tenerse en cuenta, estaba de acuerdo con el aumento de los efectivos en la Europa Occidental, pero no aprobaba la asignación de fuerzas americanas a una estructura de mando integrada en la OTAN. En su opinión "El Presidente, al empeñar fuerzas en un ejército internacional vería limitada sus facultades como Comandante en Jefe y lo que es más importante, limitaría la soberanía de los EE.UU!"

El resultado del Gran Debate fue la Resolución 99 del Senado; según la cual se aprobaba la designación de Eisenhower y se aceptaba el principio de que los EE.UU. desarrollasen "su parte equitativa" en la defensa de la zona del Atlántico Norte. Decía además, y para respetar el punto de vista del Senado, que la "contribución mayor en cuanto a fuerzas terrestres" debería proceder de los países europeos y que, a los efectos del

Artículo 3, no debían enviarse más de 4 divisiones, solicitadas por el Pentágono, sin la correspondiente autorización del Congreso.

La votación final arrojó 69 votos a favor y 21 en contra. Taft votó finalmente a su favor. En cierto sentido, este voto marcaba el final de la revolución diplomática americana de la post-guerra.

Llegado el 4 de abril de 1951, precisamente 2 años después de la firma del Tratado, la Resolución provocó algunas reflexiones sobre la forma en que la Nación había cambiado respecto a su compromiso en Europa y con el mundo en general. Como decía el Senador Connally al final del debate, "Ciertamente, si tanto nuestros amigos como los potenciales enemigos tuvieran dudas acerca de la voluntad de los EE.UU. para llevar a cabo el Tratado del Atlántico Norte en lo referente a fuerzas terrestres, aquellas quedarían ahora disipadas". Es quizás significativo que cuando Acheson atribuya al Presidente Truman la responsabilidad de "una completa revolución" en la política exterior americana, no citaba el propio Tratado del Atlántico Norte, sino entre otras cosas, el proceso "sin precedentes" para situar en Europa "importantes fuerzas", colocándolas en una "fuerza integrada" y agregadas a una "estructura de mando" con un Comandante Supremo".

¿DE QUE DURACION?

¿Cuánto duraría la permanencia de las tropas USA en Europa? En la medida en que tales fuerzas fuesen concebidas como contrapeso de la presencia militar soviética, la respuesta dependía de la interpretación dada a la política soviética. Para algunos funcionarios era al menos previsible que la Unión Soviética, cuya penetración hacia el Oeste era históricamente anormal, pudieran un día ser inducidas a retirarse. En tal caso los EE.UU. abandonarían Europa. Sin embargo, si consideramos a las fuerzas americanas como una contribución al nuevo, complejo y completo sistema atlántico-europeo, la respuesta podía ser "indefinidamente". El verdadero valor de la OTAN así concebida estriba en la continuidad de su existencia y en la generalidad de su finalidad (capacidad de respuesta en cualquier momento y ante cualquier amenaza tanto interna como externa, militar y no militar). Como se sabe, algunas partes de la Alianza consideraban a esta como una forma de sujetar a Alemania e influir sobre los EE.UU.. En opinión de europeos y canadienses, ligar el potencial americano al continente europeo era conseguir algún control positivo sobre el mismo y dada la vaguedad y ambigüedad del Tratado, la integración militar parecía imperiosa, especialmente para los franceses.

Mirando hacia atrás, parece ser que una forma de impedir la in definida presencia americana en Europa era crear una fuerte organización defensiva europea. Cuando se creó la OTAN, sin embargo, la única institución militar europea existente era la Fuerza de Bruselas, que en palabras de Lord Gladwyn estaba "reducida a una especie de apéndice vermicular". No sería de extrañar que si Gran Bretaña, principalmente, no se hubiera empeñado en meter dentro de la OTAN a la Fuerza de Bruselas, ésta pudiera haber constituido el núcleo efectivo para organizar una verdadera defensa europea.

La otra alternativa europea posible era el Plan del Gobierno francés para crear un Ejército de Europa. Esta era la base del Tratado de Defensa de la Comunidad Europea de mayo de 1952 y destinado al fracaso. Los funcionarios de la administración Truman decidieron finalmente que el mejor, y quizás el único camino para conseguir la participación de Alemania en la defensa de Occidente era proporcionar al proyecto un fuerte apoyo a la EDC (European Defense Community). A muchos funcionarios americanos no les gustaba la solución y entre ellos al propio SACEUR (General Eisenhower) quien de repente se convirtió en un "ardiente evangelizador" de la Unión Europea. El pensamiento de Eisenhower parece haber sido que la EDC daría resultado si la unidad política marchaba paralela con la creación del Ejército de Europa y si las tropas alemanas eran consideradas como tales unidades nacionales en lugar de meros grupos de combate regimentales. Aunque de su pensamiento no pueden sacarse conclusiones, él dio a algunos europeos de la época, incluyendo al Ministro de Asuntos Exteriores holandés Dirk Stikker, "la impresión de que en lo profundo de su mente bullía la idea de que la creación de la EDC le permitiría llevar a casa a algunos muchachos". También el sucesor de Bevin, Anthony Eden tuvo la misma impresión y así recordaba, "Mientras se formaba el Ejército de Europa, su pensamiento era que posiblemente tanto los americanos como nosotros permaneceríamos en reserva, pero dispuestos a intervenir si fuera necesario. No sería mala cosa que los europeos se soportasen así mismos". En resumen, parece que Eisenhower pensaba, "Ayudaremos desde fuera en lugar de desde dentro".

CONCLUSION

Ahora estamos en condiciones de reflexionar sobre la génesis de la OTAN y tratar de identificar los principales factores que influyeron en su creación. Además podemos considerar, aunque sea sucintamente, a la luz de un conocimiento más detallado de los conceptos y circunstancias que

dieron origen a la OTAN si tal organización se adapta correctamente al actual entorno internacional. Si no es así ¿ algunos de los esquemas de seguridad concebidos al final de los 40 o principio de los 50 serían válidos hoy día? ? Ofrece la historia, una vez que se estudian su complejidad y variedad, alternativa para el futuro?

Cualquier institución política que dure más de una generación está apoyada por fuerzas superiores a las que la hicieron posible. Esto es seguramente cierto en el caso de la OTAN que se ha convertido en una pieza internacional inamovible. La creación, sin precedentes y en tiempos de paz, de una alianza político-militar a través del Océano Atlántico puede atribuirse principalmente a las presiones inexorables de la Segunda Guerra Mundial y de la guerra fría. Y así mismo al poderoso desarrollo económico y social unido al colapso temporal de la economía europea y a la pérdida de su imperio de ultramar. Todos estos factores llevan a centrar la atención en América del Norte y en el "corazón" de la Europa Occidental.

A pesar de todo, sin el constante esfuerzo de estadistas y Gobiernos, la Alianza del Atlántico Norte (tratado, estructura y tropas) no hubiera sido posible. Con mirada retrospectiva podemos asignar los principales papeles. El empuje vino del Secretario de Asuntos Exteriores Bevin, sin cuya iniciativa nada se habría conseguido. Es meritoria la opinión del Primer Ministro Attlee en cuanto a que tanto el Pacto Atlántico como la Unión de Bruselas es "trabajo de Bevin." La idea de Bevin sobre la Unión Occidental y sus acuerdos regionales complementarios pudiera haber sido retocada e incluida en el marco de una alianza superior a no ser por la negativa de otros países como Noruega, Canadá y especialmente, los EE.UU.. La respuesta positiva de la administración Truman (Marshall, Lovett, Hickerson, Achilles y otros) fue decisiva. También fue vital la participación, aunque a última hora, de Dean Acheson. El Presidente Truman, que seguramente gozaba de la mejor posición para juzgar la contribución de cada participante, escribía más tarde: "No hubiera habido OTAN sin Acheson". Truman identifica a Acheson con el concepto de que "la OTAN no tendría significado alguno a menos que se realizase un esfuerzo conjunto en materia de defensa común y ayuda mútua".

También es importante reconocer la participación del Congreso. Sin su aprobación y apoyo, la OTAN nunca hubiera disfrutado del respaldo popular ni de los recursos económicos para su puesta en marcha. El Senador Connally observaba: "Acheson y el Subsecretario de Estado Lovett fueron los principales arquitectos, por parte americana, en la construcción

de la estructura del Tratado. Pero he de decir honradamente que el Comité de Relaciones Exteriores y el Senado pusieron la "piedra" y la "argamasa" para completar su simetría y fortaleza".

No debe olvidarse la contribución de los estadistas militares. Al menos debemos citar el trabajo de Montgomery y su UNIFORCE en Fontainebleau; las brillantes exposiciones de Gruenther durante las conversaciones de Washington y por último, y sobre todo, la dinámica personificación de la OTAN en su primer Comandante en Jefe. Uno de los sucesores en el cargo escribió: "Nacida la OTAN su éxito se debió, en gran medida, al entusiasmo del General Eisenhower".

En aquel tiempo había otra personalidad dominante y hostil. Algunos estadistas habían sido apodados "los padres de la Alianza atlántica" y Paul Henri Spaak (que aspiraba a serlo) escribió:

"Ninguno merece el título. Sin Stalin y su política agresiva, sin su amenaza sobre el mundo libre, la Alianza Atlántica nunca hubiera nacido". A veces parecía que los funcionarios occidentales exageraban el peligro oriental. Las alarmas sobre un pacto de no-agresión soviético-noruego, la posible victoria comunista en las elecciones de Italia y la hipotética irrupción del Ejército Rojo en la Alemania Occidental son muestra de ello. Los rumores sobre la guerra, debe admitirse, fueron manipulados y buena prueba de ello es el telegrama del General Clay. Sin embargo, la profunda inseguridad que se sentía en Europa y en el hemisferio occidental era auténtica y en buena parte fundada. En aquellas circunstancias, dice Charles Bohlen, "la OTAN era simplemente una necesidad: La evolución de los acontecimientos respecto a la Unión Soviética exigía la participación de los EE.UU. en la defensa de Europa. Cualquier otra solución hubiera dejado la zona en manos del dominio soviético en contra de los intereses de los EE.UU. y en contra de un adecuado orden mundial".

En 1953 la OTAN era un claro éxito, aunque algunos no lo veían así. El corresponsal Theodore H. White escribía: "Hoy día la OTAN sigue congelada por las decisiones de los años 48 y 50, según las cuáles, la fosa atlántica era el centro de la estrategia mundial. Todos los esfuerzos se encaminaron a conseguir su seguridad. A partir de este momento, la Comunidad Atlántica se ha dedicado exclusivamente a crear y equipar nuevas divisiones en Europa Occidental".

Existían además nuevos peligros en Asia y en otros lugares y no todos eran de naturaleza militar.

No obstante, la creación de la OTAN fue y sigue siendo un logro muy considerable. Uno de los que participó en su creación dice:

"Han pasado treinta años y no hemos tenido guerra en la Europa Occidental. Además, es posible que muchas de las diferencias existentes entre los Aliados se hayan aclarado merced a la cohesión que la OTAN ha proporcionado. Sin la OTAN, el Plan Marshall hubiera fracasado y Europa no habría gozado del período más productivo y pacífico de su historia".

El historiador, sin embargo, se pregunta: ¿No pudieron algunos de los esquemas estudiados a finales de los años 40 y principios de los 50 para la defensa de Europa y de Occidente, arrojar los mismos resultados? ¿Podía haber jugado un papel parecido la Unión de Bruselas si hubiera sido apoyada por EE.UU. con ingentes cantidades de equipo militar, ofreciendo una coordinación de planes estratégicos e incluso la participación americana en maniobras conjuntas en Europa? La principal elección a sacar de la experiencia de la OTAN ha sido frecuentemente expresada por Acheson en 1957, de la siguiente manera:

"El Tratado del Atlántico Norte, su organización y sus fuerzas militares, son el reconocimiento de una realidad, ningún equilibrio de poder en Europa ni en otra parte puede ser mantenido sin colocar el peso de los EE.UU. en la balanza".

Pero aún cabe una pregunta más: ¿Significa "el peso de los EE.UU." una presencia permanente en el extranjero de tropas integradas en una estructura de mando dominada por Norteamérica? Quizás en los comienzos de la OTAN no, pero hoy día sí; aunque hay que reconocer que el "peso de los EE.UU." actualmente no es el que era. Europa, en un tiempo arruinada económicamente, ya se ha levantado sobre sus pies. En otras zonas del mundo existen naciones potencialmente fuertes y asociaciones internacionales. Por ello, es hora de considerar y más seriamente que en el pasado, si la defensa de la Comunidad Atlántica en "Europa" debe ser "europeizada", posibilitando así la retirada de algunos contingentes USA (como el General Eisenhower y otros funcionarios de la OTAN previeron), para ser empleados en otros lugares.

También es tiempo de considerar, dados los cambios mundiales en los que ya hacía hincapié el Presidente Carter, si la OTAN, tanto geográfica como funcionalmente debe ser ampliada. Según escribe uno de los creadores de la Alianza: "Merece la pena tener presente hoy día que la zona del Tratado definida en el Artículo 6 es simplemente aquella en que un ataque armado constituyese "caus belli"; nunca ha estado, ni por asomo, en la mente de los que redactaron el Tratado que tal zona limitase el planeamiento colectivo o ejercicios al Sur del Trópico de Cáncer en el Atlántico o en cualquier otra zona del mundo considerada de interés para la defensa de las Partes".

El Artículo 4 permite la consulta acerca de cualquier problema que cada miembro considere que afecta a su propia seguridad. El criterio habitualmente seguido, especialmente tras el mal éxito de Suez en 1956, ha sido que la Alianza funciona bien únicamente cuando se ciñe a su área de responsabilidad. Realmente se trata de un criterio restrictivo, pero es la idea real de una "zona OTAN". Hoy día las zonas y los problemas que atañen a la seguridad mundial se encuentran mucho más interrelacionados que antes. Los miembros de la OTAN, actuando bien individualmente o conjuntamente como aliados, pero no formando Alianza, podían buscar mayores lazos de unión (mejor "compromiso" que "alianzas formales") con naciones estratégicamente situadas (Egipto) o con organizaciones multilaterales (ASEAN) a fin de formar una red de seguridad mundial en el más amplio sentido de la palabra. Dadas las grandes diferencias económicas entre las partes del Atlántico Norte y muchas de las naciones sobre las que necesita apoyarse, el Artículo 2 del Tratado adquiere una mayor importancia.

El ideal sería que la seguridad global fuera garantizada mediante la cooperación en el seno de las Naciones Unidas. No debe olvidarse que la OTAN se formó bajo los auspicios de las Naciones Unidas con el propósito manifiesto de fortalecer tal organización; lo cual, para muchos, no era cinismo. Si ninguna organización se muestra eficaz, puede ser necesario, como así lo dijo el Presidente Truman en 1949, "buscar otra para seguir caminando hacia una paz permanente en el mundo entero".

--- ---