



75/2022

8 de septiembre de 2022

José Díaz Toribio

Las trece crisis: la supervivencia de la OTAN a sus cuestionamientos internos

Las trece crisis: la supervivencia de la OTAN a sus cuestionamientos internos

Resumen:

A lo largo de su historia la OTAN ha afrontado hasta trece crisis internas. La superación de las mismas ha sido clave para su permanencia. Su análisis nos va a servir para comprender mejor la naturaleza de la organización, sus fines y los instrumentos para conseguirlos. En este artículo estudiamos la combinación de factores que ha permitido que la OTAN sobreviva a estos cuestionamientos internos. El resultado ha sido el mantenimiento de la necesaria cohesión entre los aliados para mantener la paz y la estabilidad en Europa a través de más de siete décadas de amenazas externas y, a veces, de complejas relaciones entre socios.

Palabras clave:

OTAN, Alianza Atlántica, permanencia, crisis interna.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

THE THIRTEEN CRISIS: NATO'S SURVIVAL TO ITS INTERNAL DISPUTES

Abstract:

Throughout its history, NATO has faced up to thirteen internal crises. Overcoming them has been key to their permanence. Its analysis will help us to better understand the nature of the organization, its goals and the instruments to achieve them. In this article we study the combination of factors that allowed it to survive these internal disputes. The result was the maintenance of the necessary cohesion between the allies to maintain peace and stability in Europe through more than seven decades of external threats and sometimes complex relations between partners.

Keywords:

NATO, Atlantic Alliance, Permanence, Internal Crisis.

Cómo citar este documento:

DÍAZ TORIBIO, José. *Las trece crisis: la supervivencia de la OTAN a sus cuestionamientos internos*. Documento de Opinión IEEE 75/2022.
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEE075_2022_JOSDIA_OTAN.pdf
y/o [enlace bie](#)³ (consultado día/mes/año)

Introducción

Si decimos que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es la organización internacional de defensa colectiva más exitosa de la historia, no seríamos los primeros en afirmarlo. Nacida para dar continuidad y contenido a la Alianza Atlántica, tal vez debamos remontarnos a las ligas griegas de los siglos V y IV a. C. para encontrar algo semejante a sus características. No obstante, la diferencia temporal es tan importante que hacer cualquier paralelismo sería ahistóricoanacrónico. Por esa razón, no es excesivo reafirmarse en la idea de que el binomio Alianza Atlántica - OTAN puede considerarse la alianza político-militar más eficaz de la historia tanto por su duración como por el cumplimiento de su fin principal: la protección de la integridad y la soberanía de todos sus Estados miembros y la salvaguarda de la paz en Europa.

Su naturaleza excepcional, sus características particulares y, sobre todo, su duradera permanencia, atravesando diferentes contextos, han sido un reto para la teoría de las relaciones internacionales. Aunque un tanto ajena en su vida cotidiana a las corrientes de pensamiento que abordaban su excepcionalidad, la permanencia de la OTAN ha sido ampliamente tratada por la literatura estratégica y la filosofía política. Su supervivencia durante más de siete décadas ha sido un argumento para reforzar o refutar algunas doctrinas¹.

De todas las vicisitudes experimentadas desde sus orígenes, las mayores amenazas a la existencia de la OTAN han procedido de sus crisis internas. La superación de todas ellas es lo que más ha chocado con las ideas preconcebidas de las diferentes escuelas de pensamiento².

En el marco de los presupuestos neorrealistas, la OTAN debería haber desaparecido una vez diluida la amenaza soviética³. En los últimos años, ya que tal predicción no se cumplió, el neorrealismo ha reformulado su visión sobre la organización. Así, el

¹ SCHIMMELFENNING, Frank. «NATO and Institutional Theories of International Relations», en WEBBER, Mark y HYDE, Price (eds.), *Theorising NATO: New Perspectives on the Atlantic Alliance*. Routledge, Londres, 2016, pp. 93-115.

² En la definición de las mismas nos reconocemos tributarios de la obra de Kepa Sodupe *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI* (Universidad del País Vasco, Zarautz, 2003).

³ WALTZ, Kenneth. «The emerging Structure of International Politics», *International Security*, vol. 18, n.º 2. 1993, pp. 44-79. MEARSHEIMER, John. «Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War», *International Security*, vol. 15, n.º 1. 1990, pp. 5-56. WALT, Stephen. *The Origins of Alliances*. Cornell University Press, Ithaca, 1987.

profesor Sean Kay⁴ argumenta que, aunque con vida oficial, la institución está muerta en términos de funcionalidad. Dentro del mismo entorno filosófico, algunos autores como Timothy Andrews Sayle han realizado una revisión de sus fines, destacando que su propósito original no era tanto afrontar el peligro comunista como mantener embridadas las defensas de los Estados europeos para evitar otra conflagración continental⁵.

Dada la dura afrenta que suponía la realidad internacional de los ochenta y noventa a las concepciones matrices del neorrealismo, representadas por la obra de Kenneth Waltz, es en esos mismos años cuando se producen algunos avances con respecto a su teoría de la política internacional. Forzando un poco la argumentación, la permanencia de la OTAN tendría cierta cabida dentro de los mismos. Así sucedería tanto en las variables ofensiva-defensiva de Robert Jervis⁶ como en la teoría del equilibrio de intereses de Randall Schweller⁷.

Pero las escuelas que mejor han explicado la permanencia de la OTAN han sido el neoliberalismo institucionalista y el institucionalismo sociológico. La primera de ellas, también denominada institucionalismo racionalista, estaría liderada por el profesor Robert Keohane. En el núcleo de su obra⁸ se sostiene que los regímenes internacionales y las instituciones son útiles para la consecución de los fines de los Estados porque limitan el grado de incertidumbre, reducen los costes de las transacciones y ayudan a compensar sus carencias de información. De esa manera, Keohane se alineaba con los hallazgos en favor de la cooperación que Robert Axelrod había hecho públicos unos años antes⁹. La politóloga Celeste Wallander desarrolló en términos de «activos institucionales» estas ideas, tomando precisamente como eje de su argumentación la supervivencia de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría¹⁰, que

⁴ KAY, Sean. «Realist Foreign Policy and Transatlantic Security Institutions», *Security Studies*, vol. 29, n.º 3. 2020, pp. 493-514.

⁵ ANDREWS, Timothy. *Enduring Alliance: a History of NATO and the postwar global order*. Cornell University Press, Nueva York, 2019.

⁶ JERVIS, Robert. «Cooperation under the Security Dilemma», *World Politics*, vol. 30, n.º 2. 1978, pp. 166-214.

⁷ SCHWELLER, Randall. «New Realist Research on Alliances: Refining, not refuting Waltz's Balancing Proposition», *American Political Science Review*, vol. 91, n.º 4. 1997, pp. 927-935.

⁸ KEOHANE, Robert. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, Princeton, 1984. Para la confección de este trabajo seguimos la edición de 2005, que incorpora ya un análisis sobre la cooperación tras la caída del Muro de Berlín.

⁹ AXELROD, Robert. «The Emergence of Cooperation among egoists», *The American Political Science Review*, vol. 75, n.º 2. 1986, pp. 306-318.

¹⁰ WALLANDER, Celeste. «Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War», *International Organization*, vol. 54, n.º 4. 2000, pp. 705-735.

quedaría explicada por la capacidad para canalizar la cooperación entre sus miembros y resolver sus diferencias, gracias a la disponibilidad de unos activos de propósito general flexibles y acomodables a diferentes contextos. Dicho en otras palabras, el coste de las alternativas en términos estratégicos sería superior al de su mantenimiento. Nosotros mismos profundizamos sobre el papel actual de la OTAN tomando como base dichas nociones¹¹.

De manera profusa estudiaron esta capacidad de adaptación, con un trasfondo de defensa de los beneficios de la cooperación, tanto María Angustias Caracuel¹² como Johnston Seth Johnston¹³.

Finalmente, en clave constructivista o, si se prefiere, del institucionalismo sociológico, la OTAN es una organización representativa de una comunidad, cuyos valores —en este caso los occidentales— promueve. Su misión sería asegurar esa comunidad de identidades¹⁴. Su diseño habría tenido más un propósito normativo que funcional. Así pues, creada para fomentar unos valores y normas, pervive porque la comunidad occidental continúa existiendo y su propia naturaleza democrática le permite superar las diferencias internas¹⁵.

Precisamente, esa destreza para sobreponerse a los disensos en su interior es una de las claves para entender la permanencia de la OTAN. Rastreando la extensa literatura sobre el tema, se pueden identificar hasta trece de estas crisis. El análisis de las mismas —incluyendo su origen, planteamiento y superación— nos ayudará a descubrir en primer lugar su alcance y sus características. La disección de estos cuestionamientos nos puede ayudar a definir mejor la naturaleza de la organización, a comprender su funcionamiento interno y a concretar, más allá de la retórica, sus fines y la funcionalidad de los mismos.

¹¹ DÍAZ, José. *El coste estratégico de la No-OTAN en un contexto de incertidumbre*. Ministerio de Defensa, Madrid, 2013.

¹² CARACUEL, María Angustias. *Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*. Tecnos, Madrid, 2004.

¹³ JOHNSTON, Seth. *How NATO adapts*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2017.

¹⁴ ABBOTT, Kenneth y SNIDAL, Duncan. «Why States act through formal International Organizations», *Journal of Conflict Resolution*, n.º 42. 1998, pp. 3-32.

¹⁵ THIES, Wallace. *Why NATO endures*. Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

Las trece crisis

Empezaremos nuestro periplo en un estadio en el que la OTAN ya está conformada como organización, es decir, dejamos fuera del análisis los años en que, a partir de la firma del Tratado de Washington en 1949, se diseñaron sus estructuras, su funcionamiento y su marco conceptual.

No debemos avanzar mucho en el tiempo para encontrarnos con la *primera crisis* o cuestionamiento interno. La muerte de Stalin y el armisticio en Corea coincidieron prácticamente en el tiempo (con unos cuatro meses de diferencia, los que van de marzo a julio de 1953). Entonces se planteó una pregunta que volvería a repetirse en las próximas siete décadas: ¿qué futuro tenía la OTAN si acababa de desaparecer su adversario personal más intransigente? Durante los siguientes dos años, la URSS desplegó una abundante propaganda por Europa Occidental tratando de convencer de que no representaba una amenaza para su seguridad. En 1954, se hicieron palpables los primeros problemas presupuestarios del Reino Unido para sostener el despliegue de sus fuerzas en el continente. Estados Unidos también manifestó el deseo de reducir su presencia militar convencional en Europa. En definitiva, solo un lustro después de la firma del Tratado de Washington dos de sus principales signatarios mostraban los primeros signos de cansancio y la organización en su conjunto se enfrentaba a la actividad externa destinada a promover la división entre los aliados.

La respuesta política se desplegó en dos ámbitos: se acordó la adhesión de la República Federal de Alemania¹⁶, con lo que se sorteó el potencial peligro de su rearme militar y un posible acercamiento a la Unión Soviética, y paralelamente se aprobó una nueva estrategia basada en dos principios fundamentales, disuasión nuclear y fortalecimiento de los mecanismos de la defensa colectiva¹⁷.

Poco duró la paz interna, pues la Crisis de Suez, a finales del verano de 1956, fue un duro revés para la cohesión aliada, toda vez que Estados Unidos desautorizó casi humillantemente la actuación de franceses y británicos. Esta *segunda crisis* no tuvo un final claro y dejó heridas sin cicatrizar. Tanto Estados Unidos como Canadá

¹⁶ OTAN. *Final Communiqué of the Meeting of the North Atlantic Council attended by Foreign and Defence Ministers* (texto oficial), 22 de octubre de 1954. OTAN. *Resolution adopted by the North Atlantic Council on the Results of the Four-Power and Nine-Power Meetings* (texto oficial), 22 de octubre de 1954. OTAN. *Resolution by the North Atlantic Council to implement Section IV of the Final Act of the London Conference* (texto oficial), 22 de octubre de 1954.

¹⁷ OTAN. *Strategy Documents 1949-1969: North Atlantic Military Committee Decision on M.C. 48*.

manifestaron claramente que la misión de la OTAN no era defender los imperios coloniales europeos. Un año antes, la URSS había lanzado numerosas iniciativas de desarme e incluso de paz, retirándose de Austria, por lo que la presión sobre la organización atlántica era doble en septiembre de 1956.

De manera momentánea, salvó la situación la invasión de Hungría por parte de las tropas soviéticas en octubre. También hubo una reacción política en el seno de la OTAN. En diciembre de 1956 se aprobó el *Informe de los tres sabios*¹⁸, elaborado por los ministros de Asuntos Exteriores de Italia, Canadá y Noruega, que ampliaba la cooperación política entre los aliados, potenciaba las consultas sobre su política exterior y extendía la cooperación al ámbito económico, científico, tecnológico y cultural.

Sin embargo, los rescoldos de la Crisis de Suez no se apagaron. En 1958, De Gaulle vuelve a la política activa francesa como primer ministro y envía un memorándum al presidente Eisenhower y al Gobierno británico¹⁹, en el que plantea la creación dentro de la OTAN de una especie de sistema de directorio que permita a EE. UU., el Reino Unido y Francia dirigir su actividad política, enfocándola hacia una defensa universal de los valores occidentales. El memorándum no recibió respuesta, por lo que todo el mundo entendió que el presidente norteamericano rechazaba sus planteamientos en beneficio de una organización aliada cohesionada en torno al principio de la unanimidad. Un año después, en 1959, la flota francesa del Mediterráneo se retiraba del mando de la OTAN; era el primer paso hacia la salida completa de Francia de su estructura militar.

La *tercera crisis* tiene origen en una situación similar a la anterior. El 30 de junio de 1960 se proclama la declaración de independencia de la República del Congo. El 14 de julio, se aprueba la Resolución 143 del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, por la que se insta a Bélgica a la retirada de sus tropas del territorio congolés. Estados Unidos había apoyado la resolución. El Gobierno de Bélgica reprochó esta actitud a su aliado y, de nuevo, surgió la tensión entre miembros de la OTAN por una cuestión colonial. Aunque el Departamento de Estado trató de que la

¹⁸ OTAN. *Report of the Committee of Three on Non-Military Cooperation in NATO* (texto oficial), 13 de diciembre de 1956.

¹⁹ Títulado *Lettre et mémorandum du général de Gaulle au général Eisenhower* (17 de septiembre de 1958).

crisis del Congo no alimentara la división²⁰, no eludió dejar claro que la organización atlántica no se había creado para defender los imperios coloniales europeos y que, fuera del territorio amparado por el Tratado de Washington, el Gobierno estadounidense tenía como designio la defensa de sus propios intereses²¹. En lo único que se transigió fue en la presentación de estos argumentos de manera diplomática, pero el posicionamiento siguió siendo igual de firme cuando De Gaulle, ya presidente, trató de vincular esta crisis con la cuestión argelina.

Y es que, como se verá en la *cuarta crisis* que analizamos, los temores europeos sobre el compromiso norteamericano con la defensa de Europa occidental se acrecentaron a principios de los sesenta. Por un lado, se produce un relevo en la Casa Blanca y en el Departamento de Defensa que trae consigo la propuesta de un nuevo concepto estratégico. Tanto Kennedy como McNamara pensaban que la OTAN dependía demasiado de la disuasión nuclear cuando, para ellos, era evidente que la URSS no atacaría Europa occidental con armas atómicas. Por lo tanto, se debía modular un tipo de disuasión y de respuesta más flexible. La nueva estrategia —denominada así *flexible response*— no convenció a los aliados europeos, ni tan siquiera a los oficiales estadounidenses destacados en las instituciones atlánticas. El propio SACEUR expresó su oposición pública a los planteamientos estratégicos de McNamara.

Este desacople entre las perspectivas europeas y norteamericanas pareció evidente tras la Crisis de Berlín de 1961, durante la cual los europeos se sintieron como actores secundarios a los que su principal aliado ni tan siquiera se dignaba consultar. La idea de la OTAN como comunidad quedó seriamente cuestionada de esta forma.

En cualquier caso, a pesar de la oposición francesa, que vetó la aprobación en 1962 de un nuevo concepto estratégico, la nueva postura estratégica se fue abriendo paso hasta convertirse en la oficial de la OTAN en 1968. La incapacidad del Kremlin para imponer su política sobre Berlín y la destitución del general Lauris Norstad como SACEUR en 1962 consolidaron los planteamientos de Kennedy y McNamara. Finalmente, desde 1963 se comienzan a publicar los datos sobre los gastos de defensa

²⁰ OFFICE OF THE HISTORIAN. *Foreign Relations of the United States, 1958-1960: Africa*, vol. XIV, 143. *Circular Telegram from the Department of State to Certain Diplomatic Missions*. 21 de julio de 1960.

²¹ TEPPER, Justin. *The Congo as a Case of Study: The Making of Unipolarity*. City University of New York, Nueva York, 2014.

de todos los Estados miembros como una forma de poder medir públicamente el compromiso de cada uno de ellos, otra de las demandas presentadas por McNamara²².

Por esos años se agudizan los problemas generados por la cuestión nuclear. Para nosotros, configuran la *quinta crisis* interna de la OTAN. El peso de la disuasión atómica de la OTAN descansaba en el poderío nuclear estadounidense. Aunque el país desplegó armamento de este tipo en Europa y cedió a la organización activos como los submarinos Polaris, su uso definitivo estuvo siempre reservado a las autoridades del Gobierno de los Estados Unidos. Ya en el memorándum de 1958 De Gaulle había pedido que Francia participara en el proceso de control de la toma de decisiones. En 1960, a raíz del *Informe Bowie* del Departamento de Estado²³, la Administración norteamericana propuso la creación de una MRBM Multilateral Force²⁴, bajo el mando del SACEUR. El proyecto destilaba temor a que Alemania intentara desarrollar una capacidad nuclear independiente que perjudicara la cohesión aliada.

No obstante, la cuestión se complicó. McNamara paralizó el proyecto y la Administración Kennedy se mostró dubitativa en los siguientes años. Alternó diferentes propuestas con actuaciones que exaltaron las diferencias entre los aliados europeos, como la venta de misiles Polaris al Reino Unido, que provocó las airadas quejas de Francia. La crisis se solventó en 1966 mediante una solución de compromiso en el seno de la OTAN con la creación del Nuclear Planning Group²⁵, instancia encargada de revisar y actualizar la política nuclear de la organización y a través de la cual se desarrollan las consultas aliadas sobre estas cuestiones.

Una de las más graves crisis fue la provocada por la salida de Francia de la estructura militar, *la sexta* de este análisis. Como hemos estado viendo, los desencuentros entre el Gobierno francés y la OTAN se producen en diferentes fases²⁶ y culminan con el

²² OTAN. *Final Communiqué. Chairman: Mr. D.U. Stikker* (texto oficial), 4 de mayo de 1962.

²³ OFFICE OF THE HISTORIAN. *Foreign Relations of the United States, 1958-1960: Western European Integration and Security. Canada*, vol. VII, parte 1. *Document 266: Report Prepared by the Consultant to the Department of the State (Bowie)*.

²⁴ OTAN. *Final Communiqué Chairman: Mr. P. H. Spaak* (texto oficial), 16-18 de diciembre de 1960. Es decir, se trataría de una fuerza nuclear propia de la OTAN, consistente en misiles balísticos de medio alcance con carga nuclear.

²⁵ Al principio constaba de siete miembros, cuatro fijos y tres rotativos. Francia quedó autoexcluida. Desde 1979 acoge a todos los Estados miembros excepto a Francia. Evidentemente es un órgano consultivo, de revisión de la estrategia nuclear y de discusión, pero el control sobre la decisión de uso sigue en manos de los Gobiernos de Estados Unidos y el Reino Unido.

²⁶ En realidad, De Gaulle no había compartido nunca la idea de la colectivización de las defensas aliadas.

anuncio en marzo de 1966²⁷ del abandono definitivo de la estructura militar integrada, aunque manteniendo a Francia dentro del Tratado de Washington. Durante 1964 se repitieron los ataques de De Gaulle a la OTAN y a Estados Unidos, fundamentados en la falta de una respuesta satisfactoria al memorándum de 1958. La Administración Johnson evitó responder de manera explícita a las provocaciones y el mensaje fue el de mantener la puerta abierta al regreso de Francia.

Por parte de la OTAN se procedió a un cambio en profundidad de sus estructuras y a una reforma institucional importante²⁸: se traslada la sede política de París a Bruselas y el SHAPE de Rocquencourt a Mons (Bélgica); aunque el Consejo Atlántico sigue configurado por quince miembros, el Defence Planning Committee²⁹ queda reducido a catorce. Sin embargo, lo más relevante fue que De Gaulle no consiguió arrastrar a otros aliados³⁰ a pesar de sus intentos, con lo que se reforzó informalmente dentro de la organización el eje Estados Unidos - Reino Unido - República Federal de Alemania.

La *séptima crisis* que analizamos, aunque poco conocida, fue una de las más peligrosas para la OTAN. En ella se conjugó cierto cansancio de Estados Unidos con problemas presupuestarios del Reino Unido. Se la conoce como *offset crisis* o crisis de compensación. Recordemos que durante 1965 y 1966 el Gobierno británico solicitó a Alemania que compensara los gastos de su despliegue militar en territorio germano mediante la compra de armas británicas por un importe equivalente. También en 1966 el Congreso de los Estados Unidos, abrumado por el enorme coste de la guerra de Vietnam, abogó por una reducción de la presencia norteamericana en suelo europeo. McNamara planteó un repliegue de casi dos tercios de las tropas destacadas en Europa. Finalmente, el presidente Johnson propuso un sistema de compensaciones en la política monetaria³¹.

Lo importante de esta crisis es que Estados Unidos reexaminó sus compromisos con Europa occidental y dio muestras de un cansancio que, poco a poco, se convertiría en

²⁷ Carta enviada al presidente de los Estados Unidos, titulada *Aide mémoire from the French Government* (11 de marzo de 1966). Disponible en: http://www.cvce.eu/obj/aide_memoire_from_the_french_government_11_march_1966_en-690b3dd8.ee03-4737-85°4-d5b8939n2e0dc.html

²⁸ OTAN. *Final Communiqué Chairman: Mr Brosio* (texto oficial), 7 de junio de 1966.

²⁹ El organismo sería disuelto en 2010 y sus responsabilidades absorbidas entonces por el Consejo Atlántico.

³⁰ Lo que dio lugar a la publicación de una declaración del resto de los países aliados redactada por el Reino Unido y conocida como *Fourteen Power Declaration*, con la que se destacaba la unidad y solidaridad entre ellos.

³¹ COLMAN, Jonathan. *The Foreign Policy of Lyndon B. Johnson. The United States and the World, 1963-1969*. Edinburgh University Press, Edimburgo, 2022. Para este tema, proponemos la lectura del capítulo «Nato Nuclear Sharing and Troop Offset».

argumento electoral. La salida de la crisis se produjo mediante un acuerdo entre Estados Unidos, el Reino Unido y la República Federal de Alemania, algo que, por otro lado, molestó al resto de los aliados. El Gobierno de Bonn se comprometió a comprar bonos norteamericanos y a no solicitar en el futuro la conversión de dólares en oro. El Reino Unido únicamente retiraría una brigada de Alemania Occidental a cambio de un incremento de las compras germanas.

Coincidente en el tiempo, la *octava crisis* interna de la OTAN se origina en torno a la política de distensión que empieza a desarrollarse entre algunos países de Europa occidental y otros del bloque soviético. La mejora de las relaciones económicas de algunos aliados con países del Este es evidente desde principios de los años sesenta. Desde 1964 conlleva, por añadidura, un incremento de los contactos políticos. Esta distensión planteó un cuestionamiento de la utilidad de la OTAN, que sería alimentado por la propaganda soviética. Desde 1966 se empieza a airear la idea de que el Tratado de Washington, que formalmente expiraba en 1969 (artículo 13), no se prorrogaría por todas sus partes y de que, ante esa tesitura, la URSS estaba dispuesta a negociar por separado con algunos aliados.

En dicho contexto de mejora de las relaciones Este-Oeste, ¿qué sentido tenía una alianza político-militar? Esta formulación comienza a aparecer en los debates electorales de algunos países europeos, acompañada de promesas de reducción de los gastos de defensa. En el seno de la organización se comprendió la gravedad de la situación en un marco más amplio, en el que se combinaba con la crisis de la salida de Francia de la estructura militar y la crisis de compensación. En dos años, tanto la reacción positiva interna como los acontecimientos internacionales pusieron fin a la incertidumbre. En 1967 se publicó un documento decisivo, el conocido como *Informe Harmel*³², que aclaraba con bastante exactitud cuál era la razón de ser de la OTAN: conseguir un orden justo, duradero y estable en Europa, acompañado de garantías de seguridad para la misma. El documento aceptaba la política de distensión, aunque reafirmaba que, bajo ningún concepto, la misma dividiría la Alianza Atlántica. Es decir, promovía la idea de compaginar disuasión con distensión. La Primavera de Praga fue el definitivo antídoto contra la propaganda soviética. Finalmente, en abril de 1969,

³² OTAN. *The Future Tasks of the Alliance* (texto oficial). 13 de diciembre de 1967.

ningún Estado «parte» del Tratado de Washington había solicitado su denuncia ante el Gobierno de los Estados Unidos.

Pero la desconfianza y las dudas entre los aliados no quedaron disipadas y pronto se manifestó una nueva crisis política, *la novena* de nuestra relación, con amplias resonancias en la política interna de Estados Unidos. A principios de 1971, el senador Mike Mansfield propuso mediante una enmienda que se votaría en el Senado la reducción del 50 por ciento de la presencia de Estados Unidos en Europa. Lo interesante de la cuestión fueron los argumentos que se expusieron: ante los avances de la integración europea, se estaba defendiendo a un competidor más que a un conjunto de aliados. Tanto el contenido de esta resolución como los argumentos fueron asumidos como reclamo electoral por McGovern en las elecciones de 1972.

Durante los tres siguientes años, se produjo una serie de movimientos políticos que agrietó la confianza entre estadounidenses y europeos: las negociaciones entre EE. UU. y China y entre EE. UU. y la URSS o el posicionamiento político de algunos Gobiernos ante la guerra de Yom Kipur son algunos ejemplos. El presidente Nixon llegó a mencionar a este último respecto que se estaba asistiendo al fin de la OTAN. Finalmente, la situación se recondujo. Se entablaron arduas negociaciones entre los principales aliados, en las que Nixon siempre vinculó economía y defensa. El resultado de ellas fue la Declaración de Otawa³³, que pretendía ser una renovación de las relaciones atlánticas sobre la base del mismo compromiso con la unidad, la defensa y la paz europeas. Entre el conjunto de novedades que se introdujo para la adaptación a las nuevas realidades y la superación de las desavenencias se encontraban el deseo de reducir los presupuestos de defensa, el fortalecimiento de la distensión sin menoscabo de la disuasión, el reconocimiento del efecto beneficioso para la defensa colectiva del proceso de integración europea, el interés mutuo por superar los conflictos económicos entre aliados y la necesidad de incrementar las consultas entre Gobiernos y Parlamentos.

Algunas de estas cuestiones respondían a unas dinámicas que llevarían a la siguiente crisis interna de la OTAN, *la décima* de su historia y quizás de las situaciones más complejas vividas por la organización. Entre otras cosas, porque trasladó a la opinión

³³ OTAN. *Declaration on Atlantic Relations issued by the North Atlantic Council ("The Ottawa Declaration")* (texto oficial), 19 de junio de 1974.

pública un apasionado debate sobre complicadas cuestiones de índole estratégica, cuyo eco se extendería realmente hasta el colapso de la Unión Soviética.

Los acuerdos SALT I y SALT II implicaban la reducción del número de armas nucleares estratégicas de las dos superpotencias. Sin embargo, no impidieron el desarrollo tecnológico de las mismas, así como tampoco el despliegue de misiles de corto y medio alcance soviéticos en Europa oriental, como los SS20³⁴. Esto ponía en peligro la capacidad disuasoria de la OTAN³⁵ y obligaba a una modernización y actualización de las capacidades nucleares de corto y medio alcance de la misma. A finales de 1979 se tomó una decisión concreta: se llevarían a cabo nuevos despliegues de misiles norteamericanos en varios países de Europa occidental y al mismo tiempo se entablarían negociaciones para la reducción de este tipo de armamento con la URSS. Es la conocida como Double-Track Decision³⁶. La contestación popular a los anunciados despliegues fue muy intensa en países como Holanda, Bélgica o Alemania Occidental. A ello también contribuyó la propaganda soviética, en esta ocasión orientada a dividir Gobiernos y a alejar a estos de sus electorados. El mensaje de la nueva Administración Reagan fue muy claro: sin los euromisiles no habría disuasión, y sin disuasión Estados Unidos se podría retirar de Europa. La implementación de la Double-Track Decision siguió su camino a pesar de la preocupación creciente en la OTAN por la reacción popular³⁷. Se diseñó una ejecución de esta política que alternaba los despliegues de modernos misiles Pershing II y GLCM con la retirada de mil cuatrocientas cabezas nucleares de Europa³⁸. Las protestas continuaron, pero también los despliegues. La crisis de la propia Unión Soviética puso el foco en otras cuestiones.

Evidentemente, la cuestión principal entonces vira hacia la propia existencia de la OTAN, una vez disipada la amenaza soviética. La *undécima crisis* en realidad no fue tal, sino más bien un proceso de transformación y adaptación a un cambio de contexto radical. Es el momento clave que ayudaría a comprender mejor la esencia de la organización.

³⁴ Y su secuela, los SS21, SS22 y SS23, con despliegues principalmente en Alemania Oriental y Checoslovaquia.

³⁵ OTAN. *Defense Planning Committee of the North Atlantic Council: Final Communiqué* (texto oficial), 15 de mayo de 1979. OTAN. *The NATO Nuclear Planning Group: Final Communiqué* (texto oficial), 13 de noviembre de 1979.

³⁶ OTAN. *Special Meeting of Foreign and Defence Ministers (The "Double-Track" Decision on Theatre Nuclear Forces) Chairman: Mr. J. Luns* (texto oficial), 9 de noviembre de 1979.

³⁷ OTAN. *The North Atlantic Council: Final Communiqué* (texto oficial), 10 de diciembre de 1981. OTAN. *The NATO Nuclear Planning Group: Final Communiqué* (texto oficial), 4 de noviembre de 1982.

³⁸ OTAN. *The Montebello Decision on Reductions of Nuclear Forces* (texto oficial), 27 de octubre de 1983.

El principal cuestionamiento se produce a nivel académico, por cuanto tanto en Estados Unidos como en las principales cancillerías europeas se tenía la certeza de que la OTAN seguiría siendo útil tras la caída del Muro de Berlín. Ya en los años sesenta, Zbigniew Brzezinski había predicho que, en caso de colapso de la Unión Soviética, la OTAN sería el mejor instrumento para ganar la paz. Había cuatro cuestiones que invitaban a pensar en ello y que desde 1990 articulan los diversos procesos negociadores que se ponen en marcha dentro y fuera de la Alianza Atlántica: la reunificación «pacífica» de Alemania dentro del bloque occidental, la integración europea, la inestabilidad política y económica en la antigua Europa oriental y las relaciones con la nueva Rusia. Todo ello, junto o por separado, era el contenido de una nueva incertidumbre, de la que se temía que pudiera poner en marcha dinámicas peligrosas para la paz y la estabilidad del continente europeo. Desde luego, el aislamiento de los Estados Unidos podría haber contribuido a ello. De aquí la importancia de la Declaración de Londres³⁹, que aboga por una Alemania unida dentro de una Europa estable, manteniendo el compromiso de Estados Unidos y Canadá con la defensa colectiva a través de una OTAN transformada y adaptada a los nuevos tiempos. Coherentemente, ello implicaba dejar las puertas abiertas a los antiguos países del bloque soviético y mantener la capacidad disuasoria intacta ante las nuevas posibles amenazas y riesgos⁴⁰.

Ya en un contexto de aparente estabilidad, en el momento álgido de disfrute de los llamados «dividendos de la paz», se produce la *duodécima crisis*, en la que las diferencias estratégicas parecen aflorar valores y sensibilidades contrapuestas entre los aliados. Aunque los atentados del 11 de septiembre de 2001 pusieron en marcha por primera vez el mecanismo del artículo 5 del Tratado de Washington, de igual manera fueron el punto de partida de una etapa de disensión entre los aliados que perduraría tantos años como el contexto lo permitió.

Estados Unidos entendió que debía afrontar una guerra global contra el terrorismo, a cuya llamada no respondieron todos los aliados. En los momentos más críticos encontró la mayor oposición incluso entre algunos de ellos, como Francia o Alemania. La mención constante a un abismo entre los valores e intereses europeos y

³⁹ OTAN. *Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance* (texto oficial), 5 de julio de 1990.

⁴⁰ OTAN. *Declaration on Peace and Cooperation. The "Rome Declaration"* (texto oficial), 8 de noviembre de 1991.

norteamericanos afectó a la cohesión aliada y tuvo un impacto en la propia OTAN. Las dificultades para alcanzar el consenso en las intervenciones fuera de área no se solventaron nunca. Sin embargo, el proceso de ampliación siguió produciéndose, así como tuvieron lugar avances en el fortalecimiento de la defensa colectiva y en la defensa cooperativa. Por otro lado, las propuestas más avanzadas de franceses y alemanes de crear una defensa autónoma europea no prosperaron. En resumen, a pesar de la crisis, no se consiguió erigir ninguna alternativa eficaz a la OTAN. Por último, se llegó a un acuerdo político en 2006 para perfilar en detalle el proceso de transformación de la OTAN y concretar el alcance de sus misiones⁴¹ en el nuevo contexto estratégico, sobre sus históricas bases de la defensa colectiva y el consenso. Fue la primera piedra para la aprobación del nuevo concepto estratégico de 2010, que la nueva presidencia de Obama facilitó. El regreso de Francia en 2009 a la estructura militar también fue un factor positivo para ello.

Para algunos analistas la última de las crisis internas de la OTAN, *la decimotercera*, ha sido la más grave y peligrosa de todas ellas⁴². Con la victoria de Trump llegaron a la Presidencia de los Estados Unidos el riesgo del aislacionismo, el rechazo al multilateralismo y el cansancio por los compromisos contraídos con los tradicionales aliados europeos. El Gobierno de los Estados Unidos eludió reafirmar su responsabilidad con la defensa colectiva, el auténtico corazón de la Alianza Atlántica. Aunque en el Congreso y en el Senado hubo prácticamente unanimidad bipartidista en el sentido contrario, fue evidente que la OTAN se enfrentaba a un problema político de primera magnitud. A pesar de eso, en su seno se siguió avanzando en el proceso de transformación interna y en la adaptación al nuevo contexto estratégico creado por la anexión de Crimea por parte de Rusia. Pero ha sido evidente que sin un apoyo explícito, formulado al más alto nivel político por el presidente de los Estados Unidos, la disuasión quedaba debilitada y la desunión entre los aliados podría convertirse en una realidad que la hiciera inoperante.

Aquí volvió a entrometerse la propaganda rusa —ahora en forma de prácticas más sofisticadas de desinformación—, que volvía a aparecer en los momentos de menor

⁴¹ OTAN. *Comprehensive Political Guidance. Endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006* (texto oficial).

⁴² LUTE, Douglas y BURNS, Nicholas (embajadores). *NATO at seventy. An Alliance in crisis*. Project on Europe and the Transatlantic Relationship, Cambridge, 2019.

cohesión entre los aliados. Pero los errores del Kremlin al malinterpretar la supuesta falta de liderazgo norteamericano, como ya había ocurrido en 1956 o 1968, reactivaron los resortes fundamentales de la solidaridad entre los aliados, algo propiciado por un nuevo presidente, Joe Biden, más internacionalista y atlantista que su predecesor. Con el nuevo concepto estratégico aprobado en Madrid se da un paso más en el fortalecimiento de la defensa colectiva y en la disuasión. Se abren las puertas a nuevos aliados que ya han pedido su ingreso, como Suecia o Finlandia. Como hemos visto, de nuevo la OTAN sale fortalecida de la última de sus crisis internas.

Liderazgo, paz, disuasión y adaptación

La idea de este artículo es que la permanencia de la OTAN y de sus fines esenciales se explica a través de las crisis internas de la institución, y sobre todo a través de la forma en que se abordaron. El argumento no es nuevo —está en autores como Thies o Andrews—, pero faltaba, desde nuestro punto de vista, un desarrollo específico de esta cuestión, planteada en tales términos y que abarcara toda la historia de la organización.

En primer lugar, toca descubrir las características de estas crisis, que tal vez no en todos los casos puedan llamarse así. Algunas supusieron el cuestionamiento de la razón de ser de la OTAN, en ocasiones formulado desde ámbitos externos, la opinión pública o el mundo académico. Así sucedió a la muerte de Stalin, al comienzo del proceso de distensión o con la caída del Muro de Berlín. En otras ocasiones, se produjeron discrepancias públicas abiertas entre los aliados, hablamos de la Crisis de Suez, la independencia del Congo Belga, el desarrollo de la cuestión nuclear, la salida de Francia de la estructura militar, las crisis internacionales —políticas y económicas—, los primeros setenta y la segunda guerra de Irak. También la desconfianza entre los aliados fue motivo de problemas internos, en este sentido cabe mencionar la estrategia *flexible response* propuesta por Estados Unidos. Finalmente, el cansancio norteamericano en el ejercicio del liderazgo fue motivo de situaciones peligrosas, como ocurrió durante la crisis de compensación, la Crisis de los Euromisiles o la presidencia de Donald Trump.

Todas estas situaciones, difíciles para la OTAN, fueron percibidas de esa manera desde fuera, por lo que antes la URSS y posteriormente Rusia aprovecharon para

generar fracturas entre los aliados mediante intensas campañas de propaganda y desinformación. Lo hicieron tras la desaparición de Stalin, la Crisis de Suez, el proceso de distensión, la Crisis de los Euromisiles, el final de la presidencia de Obama y durante todo el mandato de Donald Trump.

Sin embargo, la OTAN sobrevivió a todas estas encrucijadas en las que la cohesión aliada estuvo en tela de juicio, a pesar de las variadas causas que estaban detrás y de la acción externa para propiciar la división.

Desde nuestro punto de vista, hay cuatro factores que explican este éxito y que se plasman en la forma en que las crisis internas se desarrollan y se resuelven. Estos serían el liderazgo de los Estados Unidos, el éxito en el cumplimiento de su principal misión —la paz en Europa—, la doble disuasión y la capacidad de adaptación de la organización a diferentes contextos. Y estos cuatro factores han redundado en una clave que se ha mantenido a lo largo de más de setenta años: la cohesión aliada, el auténtico santo grial por el que se ha luchado en cada una de las trece crisis que brevemente se han analizado.

El liderazgo de los Estados Unidos se ha ejercido, como hemos visto, sobre la base de algunos criterios primordiales. Su compromiso en lo que respecta a la OTAN ha estado inequívocamente vinculado al mantenimiento de la paz en el continente europeo, dejando claro que no se extendía a otras áreas, principalmente geográficas, donde el país siempre ha defendido sus propios intereses. Este objetivo principal, compartido con los europeos, se ha trabajado mediante la disuasión. En dicho sentido, podemos afirmar que Estados Unidos también ha liderado los conceptos estratégicos y la consecución de los mismos, pero ha sido un liderazgo matizado, defendiendo de manera perenne la idea del consenso. En ninguna de las oportunidades en las que se ha ofrecido una alternativa al mismo esta se ha encontrado con el apoyo de los Estados Unidos. De igual manera, ha ido más allá de la persistencia o no de una amenaza concreta y se ha mantenido con el despliegue de capacidades adaptadas a los cambios del contexto. Por esa razón, compartimos la opinión de algunos autores, como Andrews, según la cual las peores crisis de la OTAN han sido las provocadas por el cansancio o la desconfianza, que parecían abocar a un repliegue norteamericano.

Tan importante como el liderazgo de Washington es el resto de factores aludidos, sin cuya conjugación no podríamos explicar la permanencia de la OTAN. Desde luego no es menos importante no errar en la comprensión de cuáles han sido sus fines últimos, su razón de ser y de existir. Estos han tenido siempre que ver con la paz y la estabilidad de Europa. En ello, el éxito ha sido indudable y su utilidad incuestionable. Ceñirse a este propósito ha permitido superar incertidumbres y malentendidos. Ni en 1956 ni en 1960 la OTAN quiso verse envuelta en conflictos coloniales fuera de área. En los años 2000, cuando también se quiso utilizar su bandera en misiones extraeuropeas, la organización sufrió para mantener la cohesión. Cuando se ha tratado de envolver su causa en la defensa de unos valores globales, la actividad de la OTAN ha perdido las referencias exactas para las que fue creada. Ese foco en la paz europea, sea cual sea el contexto, explica su permanencia tras el colapso de la URSS. Es algo muy concreto, pero con mucho contenido. Está presente en los grandes documentos como recordatorio valioso para superar las crisis internas: en el *Informe de los tres sabios*, en el *Informe Harmel*, en la Declaración de Otawa o en la Declaración de Londres. Ese fin último también ha pasado por anticiparse a los potenciales conflictos entre los aliados, para lo cual han sido prácticos el diálogo y el sistema amplio de consultas. Por ejemplo, la cuestión alemana, por los peligros que conllevaba para la paz europea, fue tratada de manera especial en diferentes momentos.

Asentado su fin esencial, y existencial, también lo ha estado siempre el instrumento para conseguirlo: la disuasión. Esta ha tomado diferentes formas según el cambio del escenario estratégico. Desde los orígenes de la organización hasta los años sesenta se sostenía en la estrategia de represalias nucleares masivas. A partir de entonces adoptó un carácter más flexible y se intentó aplicar a todas las posibles etapas de la escalada de un conflicto. La confianza en la disuasión se ha ido fortaleciendo según se ha comprobado que ningún Estado europeo ha sido atacado siendo miembro de la OTAN. Pero la disuasión ha sido también un requisito para mantener la cohesión, tal como se puso de manifiesto en las crisis de los años sesenta o en la de los Euromisiles. Cuando alguna crisis interna ha debilitado a la OTAN, su misión y su unidad se han resentido, como vimos durante el mandato de Trump.

Este éxito de la disuasión atlántica ha proyectado otro tipo de disuasión, no en el sentido literal del término, que ha funcionado hacia dentro. La capacidad de la OTAN,

real y útil, para afrontar amenazas externas y evitar conflictos entre los aliados ha disuadido del abandono a aquellos países miembros que en alguna ocasión se lo pudieran plantear. Ya ocurrió en fechas tempranas, tras las Crisis de Suez o del Congo Belga. Impidió que ningún aliado secundara el llamamiento de Francia en 1966, o que parte alguna denunciara en 1969 la prórroga del Tratado de Washington, o que se optara por la renacionalización de las defensas tras la caída del Muro de Berlín.

En definitiva, la disuasión ha sido un éxito frente a potenciales adversarios y frente al riesgo de una pérdida de cohesión. Esta fuerza de lo útil ha permitido sortear las desventajas que haya podido tener la exigencia de unanimidad en la toma de decisiones, algo que, como hemos visto, ha sido clave para mantener la cohesión.

El último de los factores explicativos de la permanencia de la OTAN y de su supervivencia a las crisis internas ha sido su capacidad de adaptación, entendiendo como tal no solo un ímpetu reactivo, sino una vocación consciente y proactiva. Adaptación implica flexibilidad, apertura e innovación. Estos tres componentes han sido ingredientes de las recetas aplicadas para superar algunas crisis internas. La flexibilidad permitió, por ejemplo, que Francia pudiera seguir siendo parte del Tratado de Washington aun estando fuera de la estructura militar. No debemos olvidar tampoco que el proceso de adhesión de España se materializó a través de unos acuerdos de coordinación que enmarcaron las condiciones particulares de nuestra incorporación. Flexibles han sido también los numerosos programas de inversión y de actualización desarrollados durante décadas en el seno de la organización.

La apertura fue el antídoto contra graves disensos internos. Tras la Crisis de Suez, la aprobación del *Informe de los tres sabios* amplió la cooperación al terreno económico y cultural, algo que volvería a repetirse tras las crisis presupuestarias de los sesenta y la debacle económica de 1973. «Apertura» es la idea principal que transmite la Declaración de Londres, origen de la transformación y de la incorporación de nuevos miembros.

Por último, la adaptación innovadora fue en muchos casos la solución de compromiso para abordar cuestiones que parecían estancadas, y al respecto nos podemos referir a la creación del Nuclear Planning Group.

Conclusiones

Mantener la cohesión, superando las crisis internas y la acción externa para debilitarla, ha sido vital para la permanencia de la OTAN. Esto se ha logrado gracias al ejercicio de un liderazgo norteamericano centrado estratégicamente en la disuasión y, de puertas hacia adentro, preservando el principio del consenso. Igual de importante ha sido concentrar la actividad de la organización en su objetivo principal: la paz y la estabilidad en Europa, misión no desvirtuada por los cambios del contexto y que ha servido como guía en los procesos de transformación y en la gestión de las diferencias entre los aliados. El éxito de la disuasión fue el cemento que ayudó a conservar la unidad en la consecución de su misión. Y, al mismo tiempo, evitaba ataques externos y debilitaba a sus rivales, impedía que ningún Estado miembro sopesara la alternativa del abandono. Por último, su capacidad de adaptación, promoviendo la transformación y el cambio cuando esa cohesión estaba en peligro, es el cuarto factor explicativo de la longeva existencia de la OTAN.

Si analizamos con detenimiento la historia de sus crisis internas, casi podemos aseverar que la OTAN es una organización que parece diseñada para superar desconfianzas y conflictos entre sus miembros. Este énfasis en la cohesión ha sido tan útil como la disuasión para el cumplimiento de su fin primordial: dar paz y estabilidad al continente europeo.

En línea con el pensamiento de Keohane o Wallander, autores mencionados en la introducción, creemos que en estas siete décadas ninguno de los miembros de la OTAN ha encontrado alternativa a la pertenencia a la organización, tan útil para la protección de su integridad y soberanía.

Es lógico pensar que, sin la Alianza Atlántica y sin la organización a través de la cual se materializan sus fines, la incertidumbre general hubiera crecido en Europa. De manera particular, se habría abierto un abismo de riesgos y amenazas para algunos de sus Estados miembros —sobre todo para los más pequeños—, con escasas capacidades reales para afrontarlos.

Ahora bien, que la OTAN haya sido eficaz en el cumplimiento de su misión —la paz y la seguridad en Europa— no significa que haya podido prevenir el incremento de su vulnerabilidad. Durante las dos últimas décadas, los efectos de las crisis económicas y

el populismo o el impacto de otras amenazas, como el terrorismo, parecen haberse conjurado en ese sentido. La OTAN tiene flancos débiles en los márgenes de un núcleo central bien cubierto por la disuasión. Por ello, en estos momentos el debate giraría quizás en torno a una reforma para abordar esa mayor fragilidad.

La Cumbre de Madrid cierra la última gran crisis interna de la OTAN de la manera arquetípica que hemos descrito en este artículo. Un nuevo error estratégico ruso ha sido sucedido por la reactivación del liderazgo estadounidense. La OTAN vuelve a centrarse en la defensa colectiva para la preservación de la paz en Europa a través de la disuasión. La adaptación ha llegado a través de un nuevo concepto estratégico. Todo ello ha confluído para fortalecer su cohesión interna, que, con el faro de la unanimidad en el horizonte, ha permitido superar divisiones internas en torno a cuestiones importantes como la incorporación de Suecia y Finlandia.

Finalmente, cabe advertir que la historia es una maestra, pero no una póliza de seguro. De cara al futuro, sí nos enseña que las crisis internas venideras pueden acabar de manera mucho más dramática si no se saben conjugar con habilidad el liderazgo, la claridad de objetivos, la disuasión y la capacidad de adaptación en la protección del bien máspreciado de la organización: la cohesión interna.

*José Díaz Toribio**

Doctor en Seguridad Internacional
Miembro de la Junta Directiva de ADESyD