

MARTÍNEZ CARMENA, M., *La creación de la Alianza Atlántica en el marco de la política de contención,*

Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2018, 159 pp.

ANA FERNÁNDEZ PÉREZ*

Juzgar los hechos históricos con parámetros y enfoques actuales es una tarea sumamente difícil. Por ello, no deja de ser un “magnífico atrevimiento” el que propone la monografía de la profesora Martínez Carmena. Dicho atrevimiento no es otro que el de reflexionar y arrojar luz desde diversas perspectivas –política y jurídica fundamentalmente- sobre el origen de la Alianza Atlántica. Esta Alianza representa uno de los resultados institucionales más duraderos (70 años a día de hoy) de un periodo histórico sumamente controvertido: el final de la II Guerra Mundial y el inicio de la desconfianza y hostilidad entre el Este y el Oeste que dio lugar al periodo conocido como Guerra Fría.

Por razones históricas que huelga explicar, en España no abundan estudios dedicados a esta organización militar, a diferencia de otros países (especialmente los anglosajones), donde se han dedicado numerosos análisis académicos retrospectivos o prospectivos a la alianza militar más poderosa del planeta. El menor interés por este objeto de estudio en nuestro país es comprensible. Nuestra entrada en la OTAN fue tardía. Tuvo lugar en los estertores de la Guerra Fría con el Presidente Calvo-Sotelo (1982), y nuestra continuidad como país miembro de la Alianza Atlántica se refrendó a través de una consulta popular (1986). Este

referéndum dividió profundamente a una sociedad española que apenas acababa de aterrizar en terreno democrático. El resultado final del referéndum popular sobre la permanencia en la OTAN, con una fórmula que nos excluyó de la Estructura Militar Integrada de la organización, no fue en absoluto previsible para el Gobierno socialista del Presidente Felipe González. La apuesta del gobierno González por “OTAN sí” dio un giro copernicano al ideario antimilitarista que el partido socialista mantuvo durante su etapa en la oposición frente a Unión de Centro Democrático (UCD). Un amplio sector del electorado socialista se sintió traicionado por este cambio de rumbo que, no obstante, significaba sumergir a España en las instituciones occidentales en las que gran parte del resto de países europeos estaban integrados.

Dada la ausencia de España como miembro originario de la OTAN y el rechazo hacia esta organización militar donde la preponderancia estadounidense es evidente, resulta atinado entender cómo y por qué se forjó la Alianza Atlántica. Este interés también reside en la novedad de analizar las vicisitudes jurídicas que se dieron durante la negociación del Pacto Atlántico desde el punto de vista del Derecho Internacional.

En el primero de los tres capítulos de los que consta este estudio se separan

* Ana FERNÁNDEZ PÉREZ, Profesora titular de Derecho Internacional Privado en la Universidad de Alcalá y participa en el grupo de investigación de Globalización, relaciones transfronterizas y derecho comparado de dicha universidad.

secuencialmente los problemas y tensiones que convirtieron en enemigos a Estados aliados que lucharon contra el nacionalsocialismo en la II Guerra Mundial. El inicio de la Guerra Fría es una etapa espinosa que arranca, como se hace eco el libro, durante la propia contienda mundial. Los distintos intereses que albergaron los dirigentes de la URSS y el resto de Estados aliados con respecto al orden de posguerra y su papel en el mismo van aflorando conforme se va aproximando la victoria sobre el III Reich. Es precisamente la repartición de Alemania la cuestión que bloquea cualquier viso de entendimiento diplomático entre los aliados. Por esta razón, la autora considera que la primera acción para frenar el comunismo comenzó precisamente en Alemania; antes de que la denominada política de contención (*containment*) del Presidente Harry S. Truman se hubiese diseñado desde la Casa Blanca como una herramienta de protección económica, política y militar de la esfera occidental frente a la URSS de Stalin. Por ende, sin haber sido formulada desde ningún ministerio, Alemania y su división final plasmaron el enquistamiento definitivo de la hostilidad entre ambas superpotencias, y dieron paso, ya sin titubeos, a la contención en la línea del Telón de Acero.

El libro expone los pasos más decisivos para la parálisis del entendimiento entre los Aliados y el consiguiente crecimiento de la hostilidad Este-Oeste. Se cuestionan las aproximaciones metodológicas ortodoxa y revisionista sobre la responsabilidad en el inicio de la Guerra Fría. La autora adopta una postura más cercana a la visión post-revisionista de este periodo histórico. Si bien la profesora Martínez Carmona se apoya en estudios tanto revisionistas como ortodoxos, finalmente se inclina por abrazar una visión “moderada”. Conforme a esta perspectiva ambas superpotencias incidieron, debido a sus propios intereses económicos, políticos

y sociales, en la profundización de los desencuentros y en la consiguiente fractura diplomática que dio lugar a la enemistad bipolar. En Estados Unidos, la política de contención elaborada por la Administración Truman respondió no solo a cuestiones de seguridad, sino también a la necesidad del país de mantener su estatus de superpotencia económica. Para ello era imprescindible que el mercado europeo reflotase. Economía y seguridad fueron un binomio inseparable en la toma de decisiones de los líderes occidentales. Sin embargo, la monografía no descarta sin más el argumento de una necesidad defensiva, ya que Stalin demostró fehacientemente durante la contienda mundial, y en los años inmediatamente posteriores a ella, un afán expansionista cuyos límites no estaban claros que sembró gran inquietud en Occidente. Tanto la expansión directa, como la “conquista sin guerra” a través de la agitación o la influencia para conseguir el cambio político de regímenes democráticos, podían alcanzar países ubicados más allá de lo que URSS consideró históricamente como su “zona natural de influencia”. Es decir, se temía que la URSS llegase con sus tentáculos a Europa Occidental. Justificado o no el miedo a una agresión soviética por las democracias liberales occidentales, lo que sí fue evidente es que Stalin demostró sin ambages la intención de acaparar más territorio, creando un amplio cinturón de estados satélite en Europa Central y Oriental.

En el primer capítulo también se advierte que la monografía no es maniquea y deja margen, como se expresa en su contraportada, para que el lector extraiga conclusiones diferentes sobre el papel de las superpotencias en la consolidación de la bipolaridad. Esto es debido a que se exponen argumentos de peso tanto para atribuirles mayor o menor responsabilidad, como para eximirles (o aliviarles) de ella.

De este modo, la política de contención del Presidente Truman, a la luz de las razones que se exponen en el estudio, puede ser vista como una decisión necesaria para preservar la seguridad occidental frente al expansionismo, o bien se puede refutar tal necesidad de protección defensiva, y entrar a considerar que ella se debió a un criterio de oportunidad estadounidense cuyo sustrato era principalmente económico. En este último caso, debemos tener especialmente en cuenta que la exclusividad en la tenencia del arma nuclear durante los primeros años de la Guerra Fría dotó a Estados Unidos de una posición de fuerza sin parangón. De este modo, hasta que la URSS no alcanza la fórmula nuclear, la superioridad defensiva de Estados Unidos no deja lugar a equívocos.

Por todo lo anterior, la autora viene a subrayar que la función principal de la Alianza fue más bien la de soporte psicológico para la recuperación económica de Europa y para el mantenimiento de Estados Unidos como potencia hegemónica frente a la entonces adversaria URSS. El Presidente Truman, a través de la política de contención, tuvo la visión de proteger y priorizar el escenario europeo, entendiendo que el bienestar de la Europa democrática era esencial para Estados Unidos y para el mundo. Para ello, tanto él como otros líderes occidentales hubieron de renunciar “en la práctica” al orden internacional nuevo propuesto en la Carta de San Francisco, y reflejado en el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, cuyo Consejo de Seguridad, compuesto por un directorio de cinco potencias con derecho a veto, tenía la función primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. La gestión centralizada de este menester fue así una entelequia hasta el final de la Guerra Fría, periodo en el que se desbloquea el Consejo de Seguridad. La OTAN, como más tarde hiciera el Pacto de Varsovia (1955), pasó

a ocupar un papel protagonista que no se le había asignado en el nuevo orden. Y es que el mantenimiento de la paz y seguridad, por la vía de los hechos, se “privatizó” a través de dichas alianzas defensivas.

En el Capítulo II se da cuenta del descontento que generó la formulación y puesta en práctica de la política de contención del Presidente Truman, que se enfrentó a numerosas dificultades de orden político y jurídico en los propios Estados Unidos. Se acusaba a la política de contención por diversos sectores de la sociedad estadounidense (especialmente los internacionalistas) de romper con el espíritu del orden internacional previsto en la Carta y de enfrentar a las naciones. Otro escollo no menos importante que tuvo que sortear la contención fue el peso de la postura aislacionista, especialmente en el Senado de Estados Unidos. Este capítulo refleja los pasos más importantes desde que se formulara la política de contención en Washington. Parte desde la supuesta inspiración que supuso el diplomático George Kennan sobre la imposibilidad de entendimiento con la URSS, hasta la sustanciación de dichas ideas en una política “activa” desde la Casa Blanca que finalizó con la creación de la primera alianza militar en tiempos de paz. Para evitar el rechazo que iba a suponer materializar la política de contención, ya fuera entre el electorado o bien entre los sectores políticos de la oposición (Henry Wallace fue un buen ejemplo), los planteamientos para llevar a cabo el cordón sanitario frente al comunismo de la Administración Truman hubieron de ajustarse a la idiosincrasia del pueblo estadounidense. En general, el electorado de Estados Unidos entendía como loable que su Gobierno se embarcase en proyectos para la defensa de principios democráticos, como la libertad. Sin embargo, sentía aversión si el planteamiento gubernamental se hacía de forma cruda,

aludiendo a intereses geoestratégicos que, lógicamente, subyacían de un modo muy claro en este viraje que adoptó la superpotencia para implicarse no solo en los asuntos europeos, sino también en los mundiales, como demostraron los conflictos calientes de Asia.

No obstante, la contención tuvo su principal escenario en Europa, y por ello, la autora da cuenta de los pasos políticos, económicos y militares que se forjaron en este escenario frente a la amenaza soviética. En primer lugar, la doctrina Truman de Ayuda a Grecia y Turquía que el Presidente Truman formuló en 1947 ante circunstancias excepcionales, al no circunscribirse únicamente a estos dos Estados y ofrecer la posibilidad de ayuda a otros pueblos, planteó unos términos absolutamente ambiciosos para frenar el comunismo, y fue objeto de numerosas críticas. No menos amplio resultó el plan de reconstrucción europea o Plan Marshall para levantar la depauperada Europa.

En último término se analiza el aspecto militar, pues sin la aportación de seguridad, estos dos puntos de apoyo –el político y el económico– no hubieran sido capaces de afianzar el desarrollo de la Europa de posguerra y, por ende, la hegemonía de unos Estados Unidos necesitados del mercado europeo. Fue este aspecto, sin duda, el más difícil de “vender” de puertas para adentro. Por este motivo, antes de que Estados Unidos diesen a conocer el proyecto de Alianza a ambos lados del Atlántico, los europeos tuvieron que hacer gala de unidad y crear la Unión Europea Occidental en tiempo récord (1948). Esta organización defensiva fue prácticamente exigida desde los propios Estados Unidos como prueba de que la voluntad de Europa Occidental no se iba a quebrar por intereses divergentes o luchas intestinas de poder. De este modo, en el capítulo III, una vez

superados los baches que se podían presentar en el frente europeo, el estudio se adentra en la negociación del Tratado de Washington y los principales escollos jurídicos, políticos y diplomáticos que se dieron durante el periodo negociador. *Grosso modo*, el Pacto Atlántico planteaba problemas de legitimidad, pero no de legalidad en sentido estricto. Ambos aspectos aparecieron íntimamente ligados desde un punto de vista doctrinal y fueron presentados como un problema único.

La Alianza Atlántica se basa en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, que regula el derecho inherente de legítima defensa individual o colectiva. Pese a la claridad de la norma, el hecho de que el ejercicio de este derecho pueda darse sin la autorización previa del Consejo de Seguridad conllevó numerosas dudas en los primeros años de vida del sistema de seguridad colectiva. Parte de la doctrina “*iusinternacionalista*” se inclinó a apoyar la naturaleza necesariamente regional del Pacto Atlántico. En este punto la autora aborda el modo en el que la Alianza debía solicitar autorización previa al Consejo de Seguridad para el uso de la fuerza armada al actuar como un organismo regional del capítulo VIII de la Carta. Pese a la inicial confusión, el derecho a ejercer la defensa frente a un ataque armado, así como la posibilidad de establecer alianzas entre estados para garantizar *pro futuro* la defensa colectiva, prevalecieron frente a las visiones más conservadoras. Esto es debido a la interpretación literal del artículo 51 (que admite pocas dudas) y debido también al sentido último de la legítima defensa, cuyo ejercicio tiene características propias para no desvirtuar su finalidad, como la inmediatez. Aclarado este aspecto jurídico, la legitimidad de la Alianza Atlántica (y de las alianzas defensivas en general) viene dada por añadidura, pese a que en principio pudiera parecer que debilita la centralidad del Consejo de Seguridad.

Las dificultades diplomáticas y políticas, que excelentemente aborda la autora, fueron otro frente, y no menor, entre los posibles Estados que iban a formar parte del Pacto como Estados originarios, así como en los propios Estados Unidos, como potencia en torno a la cual pivotaba el Pacto. En el relato, la autora nos muestra que las rondas negociadoras fueron escalonadas. Probablemente el asunto más espinoso a resolver fue la inclusión o no de determinados Estados cuya adaptación a las exigencias geográficas o ideológicas que iba a requerir la Alianza no eran del todo óptimas. En Estados Unidos, la suspicacia por el desembolso económico que iba a significar la firma del Pacto y el nivel de compromiso defensivo del mismo fueron los principales caballos de batalla. La Resolución Vandenberg, aprobada en las Cámaras de Estados Unidos, abrió la puerta a la liberación de ciertas ataduras jurídicas del país, derivadas del aislacionismo, para comprometerse de forma permanente en materia defensiva fuera de sus fronteras. La justificación del carácter no agresivo del pacto era crucial para que prosperase dicha Resolución, que daba luz verde a Estados Unidos para firmar un pacto defensivo allende sus fronteras continentales en el que aportarían no solo el liderazgo sino también la carga económica principal.

Pese a todos los obstáculos, la autora nos muestra como la negociación de la Alianza Atlántica se hizo en un periodo bastante breve —en torno a un año—, ya que los aspectos organizativos, como apunta el último epígrafe del libro, se fueron configurando en los primeros años de vida “sobre la marcha”. El entramado institucional creado por la Alianza pasó a considerarse una verdadera organización militar con ocasión de la Guerra de Corea en 1950. La firma de un tratado defensivo sumamente “escueto” no fue óbice para que su consolidación como institución haya perdurado. La finalidad psicológica

para la que se creó y la disuasión que aportó durante la etapa bipolar, finalmente han sido superadas. La autora señala que las luces y sombras en la vida de la Alianza Atlántica no hacen desmerecer su resultado en términos generales, en tanto en cuanto la Alianza ha conseguido sus fines y se han reformulado otros nuevos, sobreviviendo así a su sentido original. Tal parece también el futuro de esta monografía, ya que por su objeto y entretenida lectura es altamente recomendable para cualquier lector —no solo para el especializado— que desee comprender las vicisitudes del mundo de posguerra y los importantes basamentos con los que unos cuantos líderes que el destino escogió apuntalaron un nuevo orden mundial. Dicho orden no fue, ni mucho menos, el mejor de los posibles, sino el que por circunstancias históricas actualmente se encuentra vigente en la sociedad internacional. ●