



Presente y futuro de la OTAN

(Conferencia impartida en el *Instituto Gutiérrez Mellado*, 30 de noviembre de 2006)

Florentino Portero

Análisis nº 156

14 de diciembre de 2006

Buenas tardes. Muchas gracias Isidro por tus amables palabras de presentación y, sobre todo, por la invitación a participar en este acto. El encargo que nos has hecho, analizar los resultados de la Cumbre de Riga al día siguiente de su finalización, supone una confianza en el general Lobo y en mí que te agradezco muy sinceramente, aunque espero que no se convierta en una costumbre. La premura de tiempo me obliga a realizar un estudio a vuela pluma, muy apegado a los textos y, por lo tanto, provisional.

Tenemos un problema

Al principio fue una discusión académica. Luego, tras las declaracio-

nes del canciller Schroeder en la cumbre anual de Laverkünde, se convirtió en una cuestión política. En la actualidad es un punto oficial en la agenda de la OTAN, una vez que sus miembros han reconocido que la Alianza Atlántica necesita una reforma en profundidad. El entorno estratégico es muy distinto del de los años de la Guerra Fría y sin una adaptación esta exitosa institución entrará inexorablemente en un período de decadencia.

Como Lord Palmerston señaló en 1848,

“... it is a narrow policy to suppose that this country or that is to be marked out as the eternal ally or the

perpetual enemies. Our interests are eternal and perpetual, and the interests it is our duty to follow”

La Alianza fundada en 1949 por americanos y europeos fue el resultado de un interés común. Unos y otros percibían la amenaza soviética como una cuestión estratégica. Era evidente que la percepción no era la misma en Minneapolis que en Ámsterdam, pero había un acuerdo suficiente sobre las consecuencias que tendría no hacer nada.

Una alianza militar requiere un enemigo común, una amenaza común. La Alianza Atlántica funcionó bien cuando todos sus miembros estaban de acuerdo en que la Unión Soviética suponía una amenaza para su seguridad y soberanía. La Alianza Atlántica comenzó su decadencia cuando, en un entorno estratégico muy distinto, los miembros perdieron la percepción común sobre riesgos y amenazas. Estados Unidos se encuentra en Guerra contra el Terror. Europa, en particular los estados continentales, no está en guerra, o eso cree. El Viejo Continente no está dispuesto a hacer acuse de recibo de la declaración de guerra que le han hecho las formaciones islamistas. Tenemos el derecho a ignorar la realidad y queremos ejercerlo. En estas circunstancias la Alianza, entendida como sistema de seguridad colectivo, está muerta. Pero la OTAN es tan exitosa que puede pervivir tras su fracaso. La OTAN será útil como foro de discusiones sobre la seguridad, como agencia militar donde organizar operaciones de paz o como agencia de estandarización. El futuro de la OTAN no

está en peligro, pero el futuro de Occidente no está tan claro.

Volviendo a Lord Palmerston, nuestros principios y valores son los mismos en ambas orillas del Atlántico, los riesgos y amenazas son compartidos y Estados Unidos y Europa no son lo suficientemente poderosos como para resolver estos problemas de forma separada. Necesitamos una aproximación común y la OTAN es un instrumento extraordinario para lograr nuestros objetivos. En nuestro caso, no podemos aceptar el declive de la Alianza como organización de seguridad colectiva, porque España la necesita.

Algunas personas piensan que la crisis afecta sólo al vínculo trasatlántico. Estados Unidos tiene una nueva estrategia y Europa está lista para caminar en otra dirección. En mi opinión ésta es una perspectiva muy optimista. La crisis de la Alianza es, sobre todo, la crisis europea. Tanto los estados como los individuos están muy divididos acerca de la evaluación y las políticas a seguir ante las nuevas amenazas. En palabras de Pierre Lellouche,

“More than ever, Europe is torn between three groups of countries: neutrals who stick to their neutrality status even after the end of the Cold War; “euroatlanticists” who favour the pillar approach within NATO; and “euro-gaullists” who aim to build up Europe as a counterweight to US power and global dominance.”ⁱ

Podemos hablar de la existencia de diferentes visiones o, si se prefiere,

de la combinación de visiones y ceguera. Podemos señalar las consecuencias culturales del relativismo y el pacifismo. Podemos denunciar el declive de la Civilización Europea, incapaz de reaccionar frente a una amenaza real. Pero, en cualquier caso, sin un debate estratégico es imposible lograr una posición común y sin ésta, tanto la reconstrucción de la OTAN como la fundamentación de la Política de Seguridad y Defensa Europea, no son más que sueños. No es la primera vez que la OTAN tiene que hacer frente a cambios radicales. Tras la demolición del Muro de Berlín la situación fue semejante y entonces fuimos capaces de estar a la altura de los acontecimientos.

El planteamiento de la reforma

El secretario general de la OTAN ha animado el debate interno sobre la reforma y en la cumbre de Riga, tras un año de intenso debate, supuestamente se tenían que aprobar propuestas concretas. Un número importante de gobiernos acepta la idea de que los cambios son necesarios, pero una gran mayoría trata de evitar lo inevitable: el debate estratégico. Dadas las enormes diferencias entre unos y otros, se teme que una discusión abierta no lleve a la renovación, sino a la escenificación de la quiebra. Pero, al ser el problema de orden estratégico, el no afrontarlo implica asumir dicha quiebra, aunque sin estridencias. No tengo ninguna duda de que abrir el debate estratégico provocará tensiones, pero sin debate es imposible lograr una posición común para reformar la Alianza. Somos una comunidad

de valores e intereses y necesitamos la Alianza para defenderlos. No es una opción. Es la llave para mantener nuestra seguridad y prosperidad en los próximos años.

La reforma de la OTAN pasa, desde mi punto de vista, por la asunción de los siguientes puntos, todos ellos planteados en el actual debate:

1. *Carácter positivo del Tratado de Washington.* El Tratado hace referencia a naciones que defienden su propia libertad frente a amenazas. Por ello la Alianza es más que una clásica alianza. El Tratado establece un vínculo entre seguridad y democracia. Es, de hecho, un club democrático. Es el momento de recuperar esta idea original y reestablecerla como eje de la reforma en curso. Si no hay estabilidad sin democracia, como Rice señaló en su famoso discurso en la Universidad Americana de El Cairo, tenemos que promover la expansión de la democracia como la mejor vacuna contra el radicalismo.
2. *Las nuevas amenazas son globales y antidemocráticas.* El enemigo actúa desde cualquier parte del planeta y con una mentalidad global. En su perspectiva, la expansión de la libertad, la infame “globalización”, es el principal peligro. La combinación de democracia y globalización invita a una nueva definición del marco geográfico de la Alianza. Grandes democracias “out of area” pueden ser invitadas a participar en la Organización hasta, progresivamente, convertirse en

miembros permanentes. Están en la misma lucha que nosotros, son objetivo de los islamistas y pueden apoyar y desarrollar una estrategia anti-islamista.

3. *“Democracy building”*. Si no hay estabilidad sin democracia, si no hay victoria sin el establecimiento de regímenes representativos, si lo que más temen los islamistas es la expansión de la cultura democrática, la política de *“democracy building”* debe convertirse en uno de los pilares de la nueva OTAN.
4. *El fin del paradigma clausewitziano*. La diferencia nítida entre seguridad interior y defensa ha quedado superada. La amenaza está dentro y fuera. Los enemigos son extranjeros, como en el 11-S, o nacionales, como en el 11-M o el 7-J. Necesitamos adaptar la OTAN a este nuevo teatro. La lucha contra el islamismo, tanto en su vertiente terrorista como proliferadora, requiere de una mayor colaboración de los ministros de interior dentro de la propia OTAN así como cambios en la estructura de la organización para mejorar la coordinación en temas de inteligencia, contraterrorismo y contraproliferación.
5. *Un nuevo concepto estratégico*. Es imposible mantener la OTAN, como sistema de seguridad colectivo, sin una estrategia común y hoy no la tiene. No hay alternativa a la apertura del debate estratégico. Intentar ignorar la realidad, una vez más, no va a resolver el problema. Será la con-

firmación del fin de la Alianza. Si nosotros no asumimos que estamos en guerra, si no llegamos a un acuerdo sobre cómo vencer, la OTAN se convertirá en historia.

6. *Nuevas reglas*. Una organización con cerca de treinta miembros no puede trabajar siguiendo el principio de unanimidad. Es necesario idear unas nuevas reglas de toma de decisión que eviten el riesgo permanente de parálisis.

A estos seis puntos, que hacen referencia a problemas de carácter general, hay que sumar un tema de absoluta actualidad que tendrá consecuencias importantes sobre el futuro de la Alianza. La OTAN está en Afganistán, un país lejano, y allí por primera vez soldados bajo un mando aliado combaten diariamente contra milicias islamistas. Es la primera vez, en más de medio siglo de existencia, que tropas OTAN combaten. Resulta bastante evidente que la resistencia planteada por un conjunto de estados miembros, capitaneados por Alemania, durante las discusiones del presente Concepto Estratégico (1999) para que la OTAN no actuara “fuera de área” representaba una visión corta de miras. En la Cumbre de Praga (2002) hubo que rectificarlo y hoy la idea de uso de la fuerza sólo se asocia a escenarios lejanos.

En Afganistán la OTAN ha asumido el casi pleno control de la situación y, por lo tanto, la responsabilidad de impedir la penetración islamista y garantizar el proceso de construcción de una democracia. En la actua-

lidad, a la vista de la ofensiva talibán, dos son los problemas a los que se enfrenta el Consejo Atlántico:

1. Como ha señalado reiteradamente el mando militar, el monto total de las tropas en presencia es insuficiente.
2. Los acuerdos establecidos por los estados que han enviado tropas impiden al mando militar hacer libre uso de ellas, lo que implica un desigual esfuerzo de cada contingente nacional y una falta grave de solidaridad. Este hecho se suma a que no todos los estados han enviado tropas y que el gasto económico que todo ello exige tampoco se realiza de forma equitativa.

La resolución de estos dos problemas afectará, positiva o negativamente, la cohesión atlántica, de por sí muy dañada. El éxito o el fracaso de la campaña determinarán el futuro de la Alianza. Si la OTAN no es capaz de derrotar a las milicias islamistas, por falta de disposición de los estados, podemos dar por definitivamente muerta a esta organización.

Nadie esperaba que la Cumbre de Riga fuera un éxito. De hecho, su fracaso ya estaba "descontado". No se dan las circunstancias políticas para afrontar los grandes retos. Francia está en contra de reformar la Organización, pues su apuesta está en la Unión Europea. Alemania se encuentra atenzada por una mayoría parlamentaria que recoge posiciones contrapuestas. Gran Bretaña, como Francia, está a la espera de cambios próximos en la alta direc-

ción política. Mientras tanto el tiempo pasa. Al Qaeda se está transformando en una vaga red terrorista, donde las células actúan sin planificación central o con una mínima coordinación, pero su capacidad operativa continúa en pie y sus acciones se suceden. Los programas nuclear y de misiles norcoreanos siguen adelante, sin que las resoluciones del Consejo de Seguridad y las conversaciones en curso hayan servido para algo. Los programas nuclear y de misiles iraníes siguen también adelante, sin que, hasta la fecha, las resoluciones del Consejo de Seguridad y las conversaciones en curso hayan servido para algo. La reciente guerra del Líbano se ha cerrado en falso, sin que nadie asuma realmente la responsabilidad de desarmar a Hizbolá, mientras Irán y Siria continúan ocupándose de su rearme. La amenaza continúa creciendo, mientras Europa parece más incapaz que nunca de plantear una alternativa y Estados Unidos trata de encontrar un nuevo equilibrio entre una mayoría demócrata en las cámaras y un presidente republicano.

A menudo se cita la revisión de la relación entre la Unión Europea y la Alianza Atlántica como uno de los elementos clave de la propia reforma de la OTAN. Es evidente que la relación entre ambas organizaciones puede y tiene que mejorar mucho. Pero una mejor relación no resuelve el núcleo del problema: el desencanche estratégico entre Estados Unidos y Europa. La Unión Europea no es la clave de la reforma de la OTAN. Ambas instituciones necesitan un debate en profundidad para

que sus miembros lleguen a una nueva visión común sobre cómo afrontar las realidades que conforman el nuevo entorno estratégico. En ambos casos, el primer paso debe ser hacer acuse de recibo de que los islamistas nos han declarado la guerra y que el terrorismo y la proliferación son hechos reales.

La cumbre de Riga

La Cumbre ha sido, como estaba previsto, una reunión ordinaria y extraordinaria al mismo tiempo. Tenía que afrontar los problemas del día a día, pero también tenía que dar respuesta a esa transformación política animada por el propio Secretario General.

En el plano ordinario quiero destacar brevemente algunas aportaciones significativas para el futuro de la Alianza recogidas en la *Riga Summit Declaration*, como es el reconocimiento de que la Fuerza de Respuesta está plenamente operativa (párrafo 23); el paulatino desarrollo de un espacio propio de inteligencia, sin duda una de las carencias más graves de la OTAN (párrafo 24); lo relativo a defensa antimisiles, un reto al que se está dando una respuesta lenta e insuficiente (párrafos 24 y 25); la disposición a seguir aceptando nuevos miembros, a pesar de las dificultades que implica para el proceso de toma de decisiones y del abierto rechazo de Rusia (párrafos 29 a 39); la firme defensa de la integridad de Armenia, Azerbaijón, Georgia y Moldavia, que de nuevo plantean serias diferencias con Rusia (párrafo 43); y, muy especialmente, el vínculo establecido entre seguridad y abastecimiento

energético así como la disposición de la Organización a jugar un papel relevante en su protección, tema que de nuevo plantea diferencias con Rusia en la misma línea que las habidas recientemente entre ese país y la Unión Europea (párrafo 45).

En cuanto al plano extraordinario, el referido a la reforma de la OTAN, recordemos que la Alianza viene actuando a partir de dos documentos de referencia: el Tratado de Washington y el Concepto Estratégico. El primero se centra en los aspectos jurídicos, el segundo en los estratégicos. El primero tiende a permanecer, el segundo es objeto de permanente adaptación.

Como he señalado con anterioridad, en mi opinión el actual Concepto Estratégico está desfasado y necesita ser sustituido por uno nuevo. Pero, como también he comentado, no hay acuerdo entre los estados miembros sobre los principios rectores que deben definir una nueva estrategia. De intentarlo el riesgo es que se escenifique públicamente ese desacuerdo y, consiguientemente la crisis de la Organización. Ante esta situación la Secretaría General ha optado por abandonar los usos y costumbres de la Alianza y tomar prestados de la Unión Europea su forma característica de actuar. La Unión se ha creado desde un doble presupuesto: los miembros están de acuerdo en que el estado-nación es un agente incapaz de dar respuesta a todos los retos que tienen ante sí, pero están en profundo desacuerdo sobre la forma definitiva que la Unión debe tener. Ante tal situación llevan decenios trabajando concen-

trados en los problemas concretos y obviando los temas de mayor calado. La Alianza ha renunciado a elaborar un nuevo Concepto Estratégico, pero para poder seguir operativa ha optado por reformarlo mediante una vía atípica.

La Cumbre ha aprobado un documento titulado *Comprehensive Political Guidance*, texto de rango superior que quiere servir de “marco y guía política de la continua transformación de la OTAN, estableciendo, para los próximos 10 o 15 años, las prioridades para todos los temas de capacidades de la Alianza, planificación e inteligencia”. La *Guidance* es, literalmente, un apaño. Una forma de reformar aquellos puntos del *Concept* en los que hay acuerdo, pero sin entrar en los principios generales. En este sentido es muy ilustrativo su párrafo 2, en el que tras reconocer la plena vigencia del *Strategic Concept* de 1999 afirma que el entorno estratégico está en continuo cambio, es y será complejo y global y sujeto a desarrollos imprevisibles. O una cosa o la otra.

Unas líneas más abajo la contradicción se hace más evidente, así como el objetivo del documento. Se reconoce que las principales amenazas para la Alianza en los próximos diez o quince años serán el terrorismo y las armas de destrucción masiva. La *Guidance* coincide con los documentos de estrategia de las grandes naciones miembros de la OTAN -como el Reino Unido, Francia o Estados Unidos- pero no con los párrafos 20 a 24 del *Strategic Concept*, bajo el epígrafe genérico de “Security Challenges and Risks”. Nos encontra-

mos ante una clara corrección de la estrategia oficial de la OTAN.

Pero la corrección dista de ser un texto profesional y no por la falta de capacitación de sus redactores. El terrorismo es una forma de luchar. Las armas de destrucción masiva son armas. Una forma de luchar o un arma nunca son una amenaza. Son sólo instrumentos en manos de alguien -individuo, organización o estado- que se ha convertido para nosotros en una amenaza. La Alianza, en su complejo proceso de maduración, no ha llegado al estadio en el que pueda identificar quién le amenaza. Sin embargo, cuando se sabe cómo, pero no quién, lo que se pone de manifiesto es que no hay plena disposición a asumir la realidad.

El párrafo 5 afronta alguna de las cuestiones claves, en un tono falsamente operativo. Se acepta que futuros ataques puedan tener su origen fuera del área euro-atlántica e implicar el uso de armas no convencionales, incluidas las de destrucción masiva. Se hace una referencia explícita a medios asimétricos. Hay por lo tanto una asunción del inevitable carácter global de la Alianza, como resultado de la naturaleza del agresor. Igualmente, se reconoce en este mismo párrafo, y se desarrolla algo más en el 15 c, que la prevención y la repuesta a las acciones terroristas son retos fundamentales para la Alianza, lo que abre la puerta para desarrollar en su seno un espacio de seguridad interior con la presencia de los ministros responsables. Un tema en intensa discusión

cuya evolución seguiremos en el futuro.

En el párrafo 8, en aparente referencia a lo que está ocurriendo en Afganistán y en otras misiones, se pide a los estados miembros que sus contribuciones sean “flexibles”, “sustanciales” y económicamente equitativas. Se va demoliendo una cultura reciente de “misión a la carta” que choca con la solidaridad y la eficacia esenciales a una alianza militar. Scheffer se refirió a este problema recientementeⁱⁱ cuando afirmó:

“Today, NATO needs to cover the full spectrum of operations, from combat to peacekeeping. That’s why putting caveats on operations means putting caveats on NATO’s future.”

Finalmente la OTAN ha revisado el carácter de estos acuerdos, si bien de forma confusa. A partir de ahora el comandante en jefe podrá disponer de las tropas sujetas a dichos acuerdos restrictivos en situaciones de emergencia, sin el previo consentimiento de los gobiernos afectados. Sin embargo, habrá que esperar a ver su aplicación para poder valorar los pasos dados.

Una parte importante del documento está dedicado al eterno problema de las capacidades. Es evidente que la OTAN lleva perdidos muchos años en este terreno y que las inversiones nacionales son muy insuficientes. En el artículo 18 se sintetizan los grandes retos en este campo. La Alianza perderá su carácter militar si no es capaz de asumir misiones de esta naturaleza. Lo que está ocurriendo en estos momentos en

Afganistán es un ejemplo de la debilidad de la OTAN y de su dependencia militar respecto de Estados Unidos. Si una Alianza que reúne unos setecientos millones de personas no es capaz de colocar a 40.000 hombres en Afganistán en perfectas condiciones para el combate, esa alianza no es tal.

Si comparamos los requisitos que señalaba al principio con lo finalmente aprobado el resultado es ambivalente. Se han dado pasos no definitivos en los puntos 2, 4 y 5. En la *Guidance* no se hace referencia a asumir como principios rectores la promoción de la democracia (punto 1) ni el *democracy building* (punto 3). Sin embargo, la *Riga Summit Declaration* establece en su párrafo 3 que todas las misiones se caracterizan por trabajar con aquellos “que defienden nuestros valores comunes de democracia y libertad, tal como quedan recogidos en el Tratado de Washington”. En el párrafo 4, y en referencia a Afganistán, se afirma que “buscamos construir una sociedad estable, democrática y próspera”. Los principios están asumidos, pero se evita proclamar con carácter general que la promoción de la democracia sea objetivo de la Alianza.

Tampoco encontramos en la *Guidance* referencia a la incorporación de estados “fuera de área”. Sin embargo, en la *Declaration*, en el párrafo 12, hallamos una interesante alusión a la necesidad de incrementar las relaciones operativas con estados no miembros que compartan intereses y valores y que puedan suponer una aportación relevante a la OTAN. El secretario general aclaró este punto

recientemente en dos distintas intervenciones:

“... we don't need a global NATO (...) The kind of NATO that we need (...) is an Alliance that defends its members against *global threats*: terrorism, the spread of weapons of mass destruction and failed states. To counter these threats, NATO doesn't need to become a “gendarme du monde”. What we need is an increasingly global approach to security, with organizations, including NATO, playing their respective roles”ⁱⁱⁱ

“we shall look to build closer ties with selected countries such as Australia, New Zealand, South Korea and Japan. These countries share our values, and they share our security concerns. They have demonstrated an increasing readiness to assume security responsibilities beyond their own borders, and have expressed a desire to work more closely with NATO. Cooperating with such faraway partners will not turn NATO into a global policeman. It will, however, allow us to build global partnerships. And that is a key requirement for projecting stability.”^{iv}.

La Alianza “no necesita ser global” y, consiguientemente, no es necesario incorporar como miembros a democracias del área del Pacífico o del Índico. Sin embargo, las amenazas sí son globales, luego su combate requiere de acuerdos permanentes con estados de la región. El argumento puede no ser un ejemplo de lógica estratégica, pero refleja bien la posición mayoritaria. La

OTAN reconoce que necesita a esas grandes potencias democráticas, pero no está en condiciones de plantear unas incorporaciones que implicarían revisar la naturaleza de la Alianza y el texto del Tratado.

Por último, no hay mención alguna a la necesidad de cambiar las reglas de funcionamiento (punto 6), un tema que se ha intentado afrontar en momentos distintos de la historia de la Alianza y que siempre ha concluido en estruendoso fracaso.

Conclusiones

La Cumbre ha sido presentada como el primer paso de un proceso. Los documentos aprobados incorporan acuerdos importantes en la línea correcta. Pero queda mucho trabajo por delante lo fundamental está sin resolver ¿quién es el enemigo y cómo lo vamos a combatir?

La adaptación de la OTAN es un objetivo, pero no es el objetivo. La Alianza es sólo un instrumento diplomático y militar de vida limitada. El reto auténtico es garantizar la seguridad del mundo democrático. No estoy haciendo referencia a Occidente. Afortunadamente la libertad y la democracia son realidades presentes en otras culturas. Estados como Japón, Taiwán, Corea del Sur, India... son partes fundamentales de nuestra comunidad. Podemos ganar o perder la batalla por la reforma de la OTAN, a fecha de hoy el fracaso es la opción más verosímil, pero la OTAN seguirá siendo un instrumento útil en el diálogo trasatlántico. Sin embargo, desaparecida la OTAN como sistema de seguridad colectivo, será necesario esta-

blecer un sistema alternativo. Estados Unidos lleva años trabajando en la definición de una nueva Alianza de Democracias, que incorporaría a algunas grandes potencias europeas, a estados occidentales no europeos como Israel y Australia, y a estados no occidentales, como India y Japón. La red de acuerdos bilaterales está en construcción.

El tiempo nos mostrará si la nueva Alianza se situará fuera o dentro de

la OTAN, lo que resulta evidente es que si la OTAN no es capaz de adaptarse al nuevo entorno estratégico se transformará en una entidad irrelevante desde la perspectiva estratégica, como Schroeder denunció; que nuevas estructuras nacerán para ocupar su vacío y que España está mal situada para colocarse en una posición de fuerza en el nuevo entorno estratégico.

Notas

ⁱ LELLOUCHE, Pierre “Where’s NATO headed? *NATO Review* (Winter, 2006) nº 4

ⁱⁱ SCHEFFER, Jaap de Hoop “Global NATO: Overdue or Overstretch?” *SDA Conference* Brussels, 6 November 2006.

ⁱⁱⁱ *Ibidem*

^{iv} SCHEFFER, Jaap de Hoop “Reflections on the Riga Summit” *Nato Review* (Winter, 2006) nº 4.