

¿Hacia dónde va la OTAN?

Ignacio Fuente Cobo

Hace algunos meses Robert Kagan publicó en la revista Policy Review un interesante y controvertido artículo titulado «Poder y Debilidad» en el que venía a defender la idea de que hoy en día, y a diferencia de lo que ocurrió durante la guerra fría y la inmediata postguerra, los EE UU y las naciones europeas se habrían ido distanciando tanto en sus perspectivas estratégicas sobre los problemas y desafíos de la seguridad internacional, que éstas resultarían en la actualidad difícilmente compatibles. Para los europeos, mucho más interesados en emplear los «dividendos de la paz» como una justificación para disminuir sus gastos de defensa y emplear los excedentes para financiar sus costosos programas de seguridad social apremiados por la inminente crisis demográfica, la seguridad habría pasado a contemplarse en forma de amenazas de naturaleza no propiamente militar (crimen organizado, corrupción, pobreza, etc.) y cuya solución exigiría una respuesta multidisciplinar.

Esta sería la concepción recogida en el reciente documento de la Comisión Europea conocido como «documento Solana».

Los norteamericanos, por su parte, apostarían todavía por basar su seguridad en el mantenimiento de una enorme capacidad de proyectar fuerza, a pesar que desde la anterior guerra del Golfo (1991) resulta evidente que no existe nación alguna o combinación de naciones capaz de desafiar militarmente a los EE UU y vencer en una confrontación convencional. La disposición de un eficaz instrumento militar proporcionaría a los EE UU una gran comodidad a la hora de hacer frente a los problemas de seguri-

dad, porque, como tan gráficamente nos explicase Kagan, «para quien tiene un buen martillo cualquier problema de seguridad se convierte en clavo».

En definitiva, para una Europa cansada de siglos de guerras sangrientas, los mecanismos de poder internacionales debían trasladarse desde el espacio del conflicto y la confrontación al más productivo de la cooperación, y esto lógicamente debería producir un impacto significativo en el propio modelo de seguridad que tan satisfactoriamente había funcionado hasta nuestros días. Esto equivaldría a repensar el papel que debería jugar la OTAN en el futuro, si es que esta Organización estaba llamada a jugar papel alguno.

Algunas naciones miembro pasaron a pensar que Europa debía evitar tanto caer en la paranoia de un antagonismo radical con los EE UU, como en un seguidismo excesivo de los intereses de Washington. Bastaría con mantener un perfil bajo en los temas de seguridad internacional de manera que los esfuerzos europeos se concentrasen en los campos de la ayuda al desarrollo, la diplomacia preventiva y la gestión pacífica de los conflictos a través de herramientas tan populares y acepta-

das por la opinión pública como el *peacekeeping*, utilizando para ello las instituciones internacionales actualmente existentes, principalmente las Naciones Unidas.

Otras naciones europeas habrían llegado a la conclusión de que era necesario asumir una mayor responsabilidad en materia de seguridad internacional, aunque ello supusiera compartir con los EE UU la pesada carga de la gestión militar de los conflictos armados y de la posterior pacificación. Finalmente, unas pocas afirmaban que las organizaciones como la OTAN se habían convertido, en las nuevas circunstancias, simplemente en una especie de caballo de Troya para defender los intereses norteamericanos e imponer sus planteamientos frente a los socios europeos.

Entre unas y otras posturas existiría, no obstante, un enorme campo para el encuentro, siempre que fuera posible definir intereses comunes y áreas de colaboración, pero también para el desencuentro cuando europeos y norteamericanos adoptasen posturas antagónicas sobre el alcance y la intensidad de los compromisos que deberían asumir las distintas organizaciones internacionales, principalmente de seguridad y defensa, a las que pertenecían. En nin-

gún lugar quedaría más evidente esta tensión entre concepciones y compromisos que en la Alianza Atlántica, donde los EE UU habrían llegado a declarar que cualquier intento de desarrollar capacidades independientes por parte de la Unión Europea (UE) debería ser considerada como una amenaza para la propia supervivencia de la OTAN. Pero ¿hasta qué punto es cierta la existencia de una divergencia profunda entre los EE UU y las naciones europeas, o lo que es lo mismo, una contradicción insuperable, entre el desarrollo de una Europa de la Defensa y el mantenimiento de la OTAN? Responder a esta pregunta equivale a cuestionarse: ¿Cuál es el futuro de la OTAN?

La situación actual de la OTAN

Lo primero que podemos decir al contemplar a la actual OTAN es que algunos de sus miembros parecen haber renunciado a mantener unas fuerzas armadas propiamente dichas. No se trata de que no sean interoperables con los aliados norteamericanos o europeos, sino simplemente que han dejado de representar unas fuerzas de combate significativas. Otros aliados, sin haber llegado a estos extremos, se encuentran en lo que podríamos llamar el um-

bral de la operatividad, que algunos expertos fijan en el 2% del PIB y ninguno, ni siquiera los británicos, mantienen unas capacidades militares que puedan medirse en términos de equivalencia con las de los estadounidenses.

La consecuencia que se desprende de esta sucinta comparación es

*algunos miembros de la
OTAN parecen haber
renunciado a mantener unas
fuerzas armadas
significativas*

que sólo una nación, Estados Unidos, gasta mucho en defensa, algunas europeas gastan lo suficiente, al menos para mantener sin demasiadas ambiciones sus capacidades militares actuales, y varias se han convertido en lo que los economistas denominan *Free Riders* y que de una manera eufemística podríamos denominar consumidores de una seguridad que se la garantizan sus vecinos y, fundamentalmente, los EE UU. Puede decirse que los socios europeos aportan a la OTAN un efecto anti-sinérgico: la capacidad combinada de sus FAS es menor que la suma de sus capacidades nacionales y esto tiene un profundo impacto en las operaciones cuando

naciones como el Reino Unido son capaces de desplegar 40.000 soldados en Irak, pero difícilmente son capaces de hacerlo en el marco de una operación OTAN.

Pero esta situación anacrónica y escasamente aceptable tiende a agravarse por dos motivos principalmente. Por una parte, la diferencia de escala entre los EE UU y sus socios europeos no es precisamente un incentivo para que éstos desarrollen y financien las costosísimas capacidades militares necesarias para actuar en los escenarios de conflicto moderno. Por otra parte, la próxima entrada de nuevos miembros en la OTAN procedentes del extinto pacto de Varsovia incorporará unos países que gastan muy poco en defensa y que, además, no entienden que deban gastar más cuando los miembros tradicionales de la Alianza no lo hacen.

Desde luego no se puede culpar a estos países por adoptar unas políticas que se derivan de la penosa situación que atravesaron durante el largo túnel de la guerra fría y que saben que la entrada en la OTAN les proporciona unas garantías suficientes de seguridad, no por la OTAN, sino por los EE UU. Es el compromiso de defensa de este país, el que proporciona a los nuevos socios las con-

diciones de seguridad necesarias para mejorar su precaria situación económica. Se trata de algo tan simple, tan evidente, y en cierto modo tan justo, como optar por la mantequilla cuando los cañones parecen innecesarios.

Pero en el ámbito de la Alianza Atlántica estos fenómenos han producido un círculo vicioso. Cuanto menos invierten los países europeos, nuevos o viejos, en defensa, mayor es la brecha que se abre entre las FAS europeas y norteamericanas y mayor es la incapacidad de las primeras de operar con las segundas. Este desfase tecnológico ya fue reconocido en la cumbre de Washington de 1999 cuando la OTAN lanzó, en su «Iniciativa de Capacidades de Defensa» (DCI), el reto a los europeos para que invirtieran en tecnologías avanzadas que les permitieran ser interoperables con los EE UU.

Pero a medida que han ido pasando los años la situación no ha hecho sino empeorar. Si la **campaña de Kosovo** puso de manifiesto que los EE UU no estaban dispuestos en el futuro a emprender una nueva guerra «por Comité», la campaña de **Afganistán** nos indicó la poca confianza que tenían en las capacidades militares que podían aportar sus socios

Europeos. Esta desconfianza se hizo patente desde el momento en que los EE UU rechazaron los posibles ofrecimientos militares europeos, a pesar de que la Alianza había declarado pocos días después de los atentados del 11-S, su disposición a activar el artículo V del tratado de Washington relativo a la defensa colectiva. Afganistán como más recientemente Irak, puso de manifiesto que las Fuerzas Armadas de los EE UU se encontraban más cómodas operando por medio de «Coalitions of the willing» que a través de la estructura de mando y control de la OTAN, lo que no es de extrañar, dado que esta preferencia ya había sido formulada por las autoridades norteamericanas en su controvertida Estrategia de Seguridad Nacional, de septiembre de 2002.

De todos modos, esto no quiere decir que para los EE UU la OTAN hubiera pasado a convertirse en una herramienta inservible a la que se observase con cierto menosprecio, pero sí que, para seguir siendo útil, la Alianza tendría que modificarse profundamente hasta convertirse en un instrumento efectivo de poder y proyección militar. Esta transformación de la OTAN debía hacerse especialmente visible en tres áreas fundamentales: **el aumento de ca-**

pacidades, la actuación fuera del área euroatlántica y la lucha contra el terrorismo, aspectos que se pusieron sobre la mesa en la cumbre del Consejo Atlántico de Pra-

la campaña de Afganistán indicó la poca confianza que tenían los EE UU en las capacidades militares de sus socios europeos

ga de noviembre de 2002. El cumplimiento de los acuerdos adoptados en esta cumbre puede considerarse como la «última oportunidad» para la OTAN a la hora de mantener el lazo transatlántico que une de una manera tan especial, y desde hace tanto tiempo, a los EE UU con Europa. Sin embargo, los resultados alcanzados hasta la fecha no invitan al entusiasmo. Veamos por qué.

Con vistas a mejorar la capacidad militar de los socios europeos, la OTAN lanzó en Praga dos iniciativas importantes: la denominada «Compromiso de Capacidades de Praga» (PCC) y la más conocida como «Fuerza de Respuesta de la OTAN» (NRF). Sin entrar en demasiados tecnicismos, la PCC puede considerarse como la sucesora de la anterior «Iniciativa de Capacidades de Defensa» (DCI)

formulada en 1999 y manifiestamente incumplida por los aliados europeos. Ello nos lleva a que pongamos un interrogante sobre la voluntad real de los europeos de sacar adelante ahora una iniciativa costosa que apuesta por la inversión prioritaria en aquellas capacidades militares que sean tecnológicamente avanzadas, cuando no fueron capaces de hacerlo hace tan sólo unos años. Pero ade-

cabe dudar de la voluntad real de los europeos de sacar adelante ahora una iniciativa costosa que apuesta por la inversión prioritaria en capacidades tecnológicamente avanzadas

más, el conocimiento de que la PCC es sólo una declaración política, sin fuerza legal vinculante, y lo que es más importante, sin que lleve aparejada algún tipo de compromiso de gasto, no hace sino aumentar las dudas sobre su desarrollo final.

Más importante, o al menos más llamativa que la PCC, fue la aprobación de una «Fuerza de Respuesta OTAN» (NRF) definida en Praga como «una fuerza robusta, de alta disponibilidad, capaz de desple-

gar rápidamente cuando y donde fuera requerida y de participar en todo el espectro de las misiones OTAN» y cuya operatividad debería alcanzarse en 2006. Esta fuerza debía ser el catalizador de toda la transformación de la OTAN, al actuar como motor para incrementar las capacidades militares de los aliados europeos. De esta forma, aunque su dimensión fuera pequeña (hasta 20.000 hombres), debía estar en condiciones de interoperar sin demasiados problemas con los norteamericanos. En cierto modo el mensaje político que subyace en esta iniciativa militar, «pocos, pero muy buenos», es muy atractivo y muestra la profunda desconfianza norteamericana hacia las capacidades militares europeas y su aceptación resignada de que, si bien no será posible obtener de este lado del Atlántico volúmenes importantes de fuerzas preparadas y bien equipadas para hacer frente a las nuevas amenazas, al menos estos pequeños contingentes tendrán el mismo nivel tecnológico y capacidad militar que las tropas norteamericanas. Un efecto colateral inevitable de la NRF, es que con su puesta en marcha se limita irremediablemente (al menos en su faceta militar) las aspiración europea de poner en pie su propia fuerza de intervención militar, tal y como quedó reflejado en los

acuerdos de la cumbre europea de Helsinki de 1999. Por ello no nos puede escandalizar que algunos analistas hayan definido a la NRF como «una especie de Legión Europea del Pentágono», aunque *strictu sensu* se la podría considerar más bien como «la cohorte europea de las legiones americanas».

De todos modos, aunque no sabemos todavía cuál es la capacidad real de la NRF de liderar la transformación de la FAS europeas, sí podemos intuir que su capacidad operativa final, cualquiera que ésta sea, se verá entorpecida por los inevitables trámites parlamentarios de las naciones que seguirán manteniendo la decisión final sobre la actuación o no, de sus fuerzas. Y ello, como es fácil de imaginar, va en detrimento de la eficacia operativa a la hora de responder a crisis cuyas características se estiman cada vez más imprevisibles y en las que la rapidez de actuación resulta esencial.

Con relación al segundo aspecto, **la actuación fuera de área** está intrínsecamente ligada a las capacidades nacionales, tanto de personal como logísticas, para proyectar y sostener fuerzas militarmente eficaces en el exterior. Si dejamos a un lado las intervenciones de los años noventa en la re-

gión de los Balcanes, ese «extranjero próximo» de la OTAN donde la necesidad de intervención de la Alianza nunca se puso en duda desde el fracaso de la misión de UNPROFOR de las Naciones Unidas (NNUU), hay que referirse a la decisión tomada por la OTAN para hacerse cargo de la misión de Asistencia a Afganistán (ISAF) bajo mandato igualmente de NNUU.

Sin embargo, los problemas a los que se enfrenta la Alianza para cumplir el acuerdo político adoptado por el NAC el pasado diciembre de extender la misión a otras zonas del país, ponen de manifiesto las reticencias de las naciones a comprometer sus fuerzas con vistas a cubrir las necesidades operativas que se derivan de las decisiones políticas. Las grandes dificultades que se está encontrando la OTAN para cubrir algo tan sencillo como los puestos suficientes para que funcione el aeropuerto de Kabul, el único punto de abastecimiento logístico de la ISAF, nos indica la debilidad de la misión, a pesar de que ésta haya sido considerada por el actual Secretario General de la Organización, Jaap de Hoop, como la «máxima prioridad de la OTAN».

Tampoco invita al optimismo, el escaso entusiasmo mostrado por

algunos de los más importantes miembros de la Alianza para que ésta asuma un papel importante en el proceso de reconstrucción de Irak. En el fondo, detrás de todas estas reticencias formales subyace el poco interés que tienen muchos de los países miembros de la OTAN en comprometer sus fuerzas militares en remotas operaciones fuera de áreas en las que no existe ni una estrategia coherente de actuación (recordemos que en Afganistán hay ahora dos operaciones militares simultáneas, ISAF y *Enduring Freedom*, esta última de «lucha contra el terrorismo» y que sus objetivos estratégicos son escasamente complementarios), ni una clara estrategia de salida.

Esta contradicción entre la voluntad política y la eficacia militar constituye una de las mayores garantías para un fracaso de la OTAN en unos escenarios de conflicto en los que se sabe cuándo se entra, pero no cuándo, ni cómo se sale. Esto nos lleva a afirmar que si la OTAN no tiene los medios para poner en práctica sus políticas, debería al menos poder poner en práctica las políticas que les permiten sus medios. Ello equivale a efectuar una seria reflexión sobre cuántas operaciones está dispuesta a desarrollar simultáneamente la OTAN y en qué circunstancias.

Finalmente, nos queda el campo de la **lucha global contra el terrorismo**, que se nos ha presentado desde el 11-S por los aliados norteamericanos como la mayor amenaza para la paz y la seguridad internacional. Pero aquí chocan, una vez más, las percepciones europeas y norteamericanas. Mientras para los segundos, el terrorismo constituye una amenaza que debe ser combatida fundamentalmente con medios militares, los europeos entienden que se trata más bien de un problema difícil de erradicar y al que hay que aprender a contener, gestionar y combatir con medios fundamentalmente policiales.

Mecanismos como la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la ayuda al desarrollo resultan en la percepción europea, mucho más efectivos que el simple y duro empleo de la fuerza militar. De ahí las reticencias de muchos europeos hacia conceptos tan sensibles como el de los «ataques preventivos» o «anticipatorios», que sólo de manera muy tímida han sido recogidos en la reciente Estrategia de Seguridad Europea bajo la denominación más genérica y mucho menos comprometida de «preemptive engagement». Ni siquiera la OTAN en su «Concepto de lucha contra el terrorismo» ha sido capaz de adop-

tar una posición común ante esta espinosa cuestión. De hecho, dos años después del ataque norteamericano a Afganistán y uno de la intervención en Irak, no hay analista alguno que sea capaz de decirnos en estos momentos si se está ganando o perdiendo la «guerra contra el terror», si bien las crecientes dificultades que está encontrando la coalición internacional liderada por los EE UU en Irak, o los atentados terroristas como los de Estambul, Casablanca o Madrid, se nos presentan como indicativos trágicos de un panorama poco halagüeño.

El futuro de la OTAN

Llegados a este punto, la pregunta que quedaría por responder es la de si ha llegado la hora de entonar el «canto del cisne» por una Alianza que cumplió al terminar la guerra fría hace casi quince años, los objetivos que justificaban su existencia. Desde la liga de Delos en la antigua Grecia hasta el Congreso de Viena o la Triple Alianza en tiempos más recientes, la historia nos demuestra que las alianzas nunca sobreviven al objeto para el que fueron creadas; por tanto, la OTAN no debería ser una excepción a este principio universal.

Pero hay algunas razones que nos hacen sospechar que la OTAN podría constituir la excepción que confirma la regla. Estas se encuentran en el campo de las misiones que ha asumido en estos últimos años la OTAN y que están todavía sin completar, como son la culminación del proceso de ampliación hacia el Este, la consolidación de las relaciones con Ucrania y, prin-

*los europeos entienden que
el terrorismo se debe
combatir con medios
fundamentalmente
policiales, no militares*

cialmente, con Rusia, la continuidad de algunas de las misiones de paz que todavía permanecen en los Balcanes y en Afganistán y, sobre todo, la proyección de estabilidad en el espacio euroatlántico, incluido el inestable Mediterráneo.

En fin, no es mucho para una Alianza que siempre ha presumido de ser la organización más poderosa y capaz construida en la historia de la humanidad; y nos hace recordar a aquel anciano enfermo al que cada vez que le preguntaban qué tal se encontraba, respondía que «muy bien, si consideramos la alternativa».

Es muy posible que la OTAN ya no sea capaz de llevar a cabo las guerras de «alta intensidad» para las que tan preparada estaba en la época de la guerra fría y que su misión militar principal se limite en el futuro a la selección, entrenamiento y organización de «paquetes» de fuerzas capaces de interoperar con los americanos en coaliciones ad hoc con vistas a intervenir en conflictos donde no haya disparidad de visiones estratégicas a ambos lados del Atlántico. La reciente creación del Mando de Transformación (ACT) con sede en Norfolk y el énfasis puesto por las autoridades de la Alianza en este concepto apuntan en esta dirección. Su techo operativo se encontraría así en su aptitud para proporcionar capacidades de planeamiento, de apoyo logístico y de asesoramiento técnico en determinadas operaciones.

No obstante, mientras las naciones europeas tengan más temor a sus vecinos que animosidad hacia los EE UU, mientras los socios

norteamericanos sigan pensando, como indica Joseph Nye en su ensayo *La paradoja del poder norteamericano*, que los EE UU «no pueden hacerlo todo solos», y mientras unos y otros consideren que el carácter global de las nuevas amenazas, especialmente el terrorismo, hacen aconsejable mantener un vínculo fuerte entre los dos lados del Atlántico, la OTAN seguirá teniendo un papel que jugar en los escenarios de conflicto. Estos intereses comunes proporcionan a la Alianza una nueva oportunidad que justifica su existencia política y militar, evitando que el cuestionamiento de su eficacia operativa termine por convertirse en una profecía que se autocumple. Al fin y al cabo, si Lord Palmerston nos enseñó que las naciones no tienen aliados eternos sino sólo intereses permanentes, también otro viejo y astuto político inglés, W. Churchill, nos advirtió que hay algo peor que ir a la guerra con los aliados, como es hacerlo sin ellos. ■