

La Cumbre de la OTAN en Chicago

Un encuentro «smart»

Alberto Priego

Facultad de Derecho. ICADE (Madrid)

E-mail: apriego@der.upcomillas.es

Recibido: 23 junio 2012
Aceptado: 26 agosto 2012

RESUMEN: La reciente Cumbre de la OTAN, celebrada en Chicago el pasado mes de mayo, no pasará a la historia por la firma de nuevos compromisos. Una vez más se ha puesto de manifiesto la gran preocupación que el futuro de Afganistán y Paquistán suponen para la OTAN. Sin olvidarse de cuestiones propiamente presupuestarias y militares de las que dependerá la buena o mala salud de esta institución de paz.

PALABRAS CLAVE: Afganistán, Pakistán, escudos antimisiles, Rusia, presupuestos.

At the NATO Summit in Chicago A smart meeting

ABSTRACT: The recent NATO summit, taken place in Chicago, won't go down in history because of the new commitments that were signed. It has expressed concern once again about what the future of Afghanistan and Pakistan means for the NATO; bearing in mind budgetary and military issues, which the good or the bad situation of this institute of faith will depend on.

KEYWORDS: Afghanistan, Pakistan, missile shield, Russia, budgets.

La celebración de la Cumbre de la Alianza Atlántico en Chicago ha estado marcada por una cuestión fundamental: la crisis económica. Los Estados miembros han tratado de limitar al máximo sus compromisos con la OTAN, aunque buscando no incumplir sus compromisos con sus socios y aliados. A la Cumbre de Chicago acudió un nuevo invitado, el nuevo presidente francés François Hollande que

ha hecho plantearse a la Alianza su política de pesos y contrapesos. Cinco grandes bloques temáticos que han sido abordados de una u otra manera en la reunión de Chicago:

1. El futuro de Afganistán.
2. Pakistán y las rutas de suministro.
3. Las capacidades y la «Smart Defense».

4. Escudo antimisiles y la gestión nuclear.
5. Las relaciones con los socios.

1. El futuro de Afganistán

Afganistán ha sido la misión más complicada que ha tenido que asumir la Alianza desde que fuera creada en 1949 en Washington. Por primera vez, tropas de la OTAN han tenido que asumir el control de un país con operaciones de combate reales sobre el terreno. Ni Bosnia, ni Kosovo, ni mucho menos Libia han supuesto un desafío semejante ya que en los casi diez años de presencia de la OTAN en Afganistán la Alianza ha tenido que llevar a cabo operaciones de gran complejidad asumiendo un importante número de bajas¹.

La ISAF (International Security Force Assitance) fue creada por mandato de Naciones Unidas en diciembre de 2001 para asistir a la Autoridad Provisional de Afganistán, aunque la OTAN no se hizo cargo de la misión hasta 2003. Desde entonces se ha establecido un sistema de rotación en el mando cada seis meses. Territorialmente la ISAF comenzó exclusivamente en Kabul, aunque después se exten-

¹ Se calcula que desde 2003 la OTAN ha sufrido alrededor de 2.500 bajas.

dió en sentido contrario a las agujas del reloj hasta hacerse cargo del control de todo el territorio afgano.

La llegada del Presidente Obama a la Casa Blanca supuso un doble proceso, incluso contradictorio, respecto de la situación de las tropas en Afganistán. En un primer momento, Obama anunció un incremento del número de soldados americanos desplegados en el país que luego fue complementado con la decisión de retirada propuesta para 2014. Las dos decisiones influyeron decisivamente en la posición de la Alianza respecto de Afganistán y los aliados han hecho un seguimiento sin fisuras de la política de Washington.

La retirada de la ISAF está enmarcada dentro del conocido como «Proceso de Estambul». Así la OTAN está siguiendo los pasos y los plazos aprobados en las Conferencias de Estambul (julio de 2010), Bonn (noviembre de 2011) y en la Cumbre de Lisboa de la OTAN (2010). Precisamente en la capital portuguesa, se decidió que la Alianza iría cediendo progresivamente la seguridad al gobierno afgano.

De este modo en julio de 2011 comenzó la «Estrategia de Transición», cuyo principal objetivo es la total transferencia de la seguridad al Ejército afgano conocido

La Cumbre de la OTAN en Chicago

Tabla 1.—Comandantes en Jefe de la ISAF

| Fecha de comienzo | Fecha de finalización | Comandante en Jefe | Nacionalidad | |
|-------------------|-----------------------|---------------------------|--------------|--|
| Diciembre 2001 | Junio 2002 | John McColl | Reino Unido | Misión bajo la responsabilidad de ONU |
| Junio 2002 | Febrero 2003 | Hilmi Akin Zorlu | Turquía | |
| Febrero 2003 | Agosto 2003 | General Van Heyst | Alemania | |
| Agosto 2003 | Febrero 2004 | Goetz Gliemeroth | Alemania | Misión bajo la responsabilidad de OTAN |
| Febrero 2004 | Agosto 2004 | Rick Hillier | Canadá | |
| Agosto 2004 | Febrero 2005 | Jean-Louis Py | Francia | |
| Febrero 2005 | Agosto 2005 | Ethem Erdagi | Turquía | |
| Agosto 2005 | Mayo 2006 | Mauro del Vecchio | Italia | |
| Mayo 2006 | Febrero 2007 | David Richards | Reino Unido | |
| Febrero 2007 | Junio 2008 | Dan K. McNeill | EE.UU. | |
| Junio 2008 | Julio 2009 | David D. McKiernan | EE.UU. | |
| Junio 2009 | Junio 2010 | Stanley A. McChrystal * | EE.UU. | |
| Junio 2010 | 4 Julio 2010 | Sir Nick Parke (interino) | Reino Unido | |
| Julio 2010 | Junio 2011 ** | David H. Petraeus | EE.UU. | |
| Julio 2011 | Hasta hoy | John R. Allen | EE.UU. | |

FUENTE: Elaboración propia.

* El General McChrystal fue destituido después de unas declaraciones a la revista *Rolling Stone* en las que se criticaba la estrategia norteamericana hacia Afganistán.

** En junio de 2011 el Senado votó su nombramiento como Director de la CIA. En septiembre de ese mismo año juró su cargo.

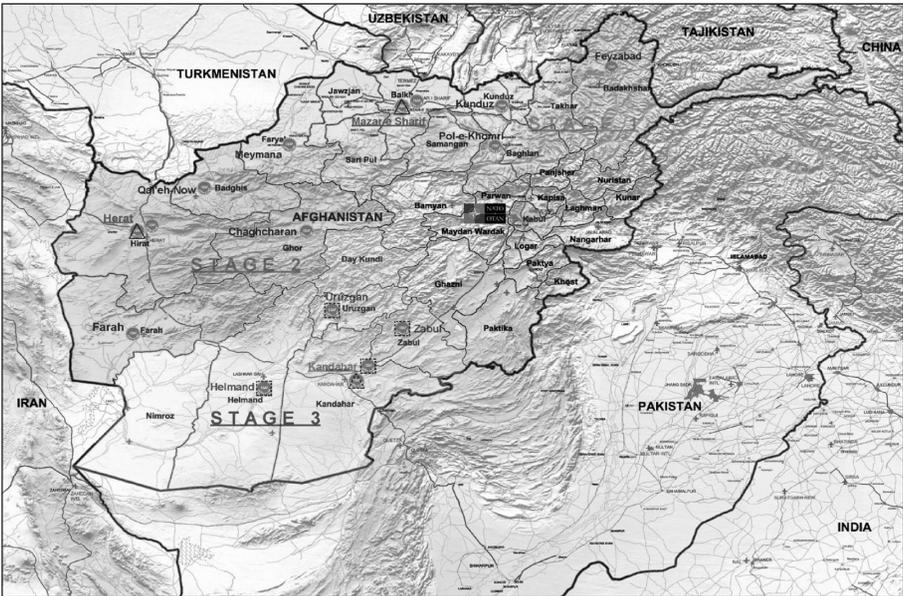
por sus siglas en inglés como ANSF². Poco a poco la seguridad se ha ido transfiriendo al Ejército afgano y se prevé que para mitad de julio de 2013 la seguridad del país esté absolutamente bajo el control de sus propias fuerzas de

² Afghan National Security Forces.

seguridad³. En este sentido, la misión actual de la OTAN pondrá su fin el 31 de diciembre de 2014, fecha en las que todas las operaciones de combate de las tropas de la

³ La Comunidad Internacional y el Gobierno afgano prevén un total de 228.500 soldados para el ANSF.

GRÁFICO 1.—Extensión de la ISAF desde 2004



FUENTE: OTAN.

OTAN deberán haber concluido. Entonces comenzará lo que se conoce como la «Década de la Transformación», que culminará con la autosuficiencia de seguridad de Afganistán.

Por el momento, la retirada de las fuerzas de combate de ISAF no va a significar el fin de la presencia extranjera en Afganistán, ya que se calcula que hasta 2020 se mantendrá la presencia sobre el terreno de instructores del ANSF en lo que se ha conocido como *NATO Training Mission*. La verdadera pregunta es quién va a pagar la factura de la seguridad en Afganistán, ya que el

Estado afgano no está en disposición de afrontar dicho desafío económico y los Estados Aliados tampoco pueden hacer frente a los 4,1 billones de dólares anuales requeridos. De momento el gobierno de Karzai ha asumido la aportación de 500 millones de dólares desde 2015. Se calcula que si todo sigue su curso para 2024 Afganistán pueda asumir completamente la factura de su seguridad. Entonces se daría definitivamente por concluida la «Década de la Transformación».

En general, la retirada de Afganistán parece apresurada e incluso precipitada, pero los Estados que

tienen tropas desplegadas en el país pashtún no pueden seguir asumiendo semejante carga frente a sus opiniones públicas. Incluso el Comandante en Jefe de la ISAF, John Allen, ha advertido de los riesgos de futuro en el escenario pos-retirada como puedan ser la fuerza de los Talibán en el este del país o la presencia de la peligrosa Red de Haqqani.

Para complicar aún más las cosas, el recién elegido Presidente de la República Francesa, François Hollande, reafirmó en Chicago su compromiso electoral de retirar las tropas francesas de Afganistán a finales de 2012, rompiendo así los compromisos alcanzados por su antecesor en el cargo, Nicolas Sarkozy⁴.

2. Pakistán y las rutas de suministro

El segundo de los grandes temas abordados por la Alianza fue el futuro de Pakistán. Aunque como tal no ha sido tratado en Chicago, su sombra ha estado presente durante toda la cumbre. Desde luego las

relaciones entre OTAN y Pakistán no pasan por su mejor momento. Si el asesinato de Bin Laden supuso un grave quebranto en las relaciones con Islamabad, la gota que colmó el vaso fue la muerte de 24 soldados pakistaníes en un bombardeo de la OTAN en noviembre de 2011. Desde entonces, la ruta sur de suministro, las que proceden de Pakistán, están cerradas dificultando así enormemente el trabajo de la ISAF. Aunque es cierto que el Secretario de Defensa Norteamericano, Leon Panetta, ha reconocido conversaciones con los cinco Estados que componen Asia Central (Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán), la posición geoestratégica de Pakistán es insustituible, ya que por su territorio discurre el 40 por 100 de la ayuda no letal.

Más allá de los problemas que pueda plantear el gobierno pakistaní respecto de la injerencia en su soberanía o las protestas por la muerte de soldados de su ejército, lamentablemente el asunto se reduce a una cuestión económica. Hasta la fecha se ha estado pagando unos 200\$ por cada camión que atravesaba el territorio pakistaní. Ahora el gobierno de Islamabad, presionado por la reducción de la ayuda bilateral norteamericana, ha elevado sus pretensiones hasta los 4.000\$ por vehículo.

⁴ A. PRIEGO, «Chicago: cumbre de transición en la OTAN», en *Diario de Sevilla*, 26 de mayo de 2012. Disponible en <http://www.diariodesevilla.es/articulo/opinion/1267941/chicago/cumbre/transicion/la/otan.html>

La Cumbre de la OTAN de Chicago no ha supuesto un avance en las relaciones con Pakistán. Si bien no se planteó un encuentro entre el Presidente Obama y Presidente pakistaní Zardari sí que se acordó un encuentro entre este último y el Secretario General de la OTAN, Rasmussen. No obstante, dicha entrevista fue finalmente cancelada. Lo que sí que se produjo fue el encuentro entre la Secretaria de Estado Hillary R. Clinton y el Presidente Zardari, aunque se duda de los acuerdos alcanzados.

3. Las capacidades y la «Smart Defence»

Uno de los problemas que arrastra la Alianza desde hace ya algunas décadas es la cuestión de las capacidades. Desde el fin de la Guerra Fría los presupuestos militares de los países miembros de la OTAN no han hecho más que menguar. La falsa percepción de vivir en un mundo más seguro ha provocado el traspaso de las partidas de defensa a otras con mejor prensa. El gasto real en defensa en 2007 era un 10,5 por 100 menos que en 1990 y entre 2008 y 2011 los presupuestos de defensa de sus miembros se redujeron una media de 7,4 por 100⁵.

⁵ Datos obtenidos de IISS «NATO Readers to consider Smart Defence in Chi-

A pesar de ese descenso generalizado o precisamente por ello, la Alianza sufre lo que se conoce como *gap transatlántico* o dicho de otra forma la diferencia de capacidades entre Estados Unidos y el resto de socios de la OTAN. No se trata de un problema nuevo, de hecho se trató de atajar en 2002 en la Cumbre de Praga, aunque la última intervención en Libia ha puesto de manifiesto su fracaso. Si estos problemas eran pocos, como bien sabemos, en la actualidad la Comunidad Euroatlántica sufre la mayor crisis económica de la historia de la Alianza, por lo que no parece factible un incremento a corto plazo en los presupuestos de defensa de los miembros.

Por ello, la Alianza ha trabajado en el desarrollo de un nuevo concepto «Smart Defence»⁶ que a grandes rasgos podría resumirse como una especialización de los socios por capacidad como modo de superación del *gap transatlántico* y de las restricciones presupuestarias. Algunos especialistas han definido la «Smart Defence» como una especialización por defecto en la que los Estados no tienen ninguna capacidad de decisión frente a otras

ago» ISSS Strategic Comments, vol. 18, Comment 19, Mayo 2012.

⁶ Ver G. PERKOVICH *et al.*, «Looking beyond The Chicago Summit», en *Carnegie Papers*, April 2012.

La Cumbre de la OTAN en Chicago

iniciativas anteriores en la que la especialización era por diseño, dejando a los Estados un amplio margen de maniobra.

El Secretario General de la Alianza ha identificado un total de 25 prioridades para la Alianza en las que los miembros tendrán que cooperar. Los Estados se comprometerán a liderar las prioridades de tal modo que para 2020 se pueda hablar de *NATO Forces*. Los compromisos alcanzados han quedado plasmados en una declaración denominada «Defence Capabilities: Towards NATO Forces 2020» en la que, entre otras cosas, también se recoge la cooperación con la UE con el fin de no duplicar esfuerzos.

En el caso de España lideraremos el proyecto relativo a los IED (Artefactos Explosivos Improvisados) y participaremos en otra iniciativa sobre sanidad militar, así como una importante participación en el proyecto estrella: el AGS o Sistema de Vigilancia sobre el Terreno.

4. Escudo antimisiles y la gestión nuclear

Sin lugar a dudas uno de los asuntos más controvertidos de la Cumbre de la OTAN de Chicago ha sido el famoso escudo antimisiles. La decisión de ponerlo en marcha se tomó en la Cumbre de Lisboa

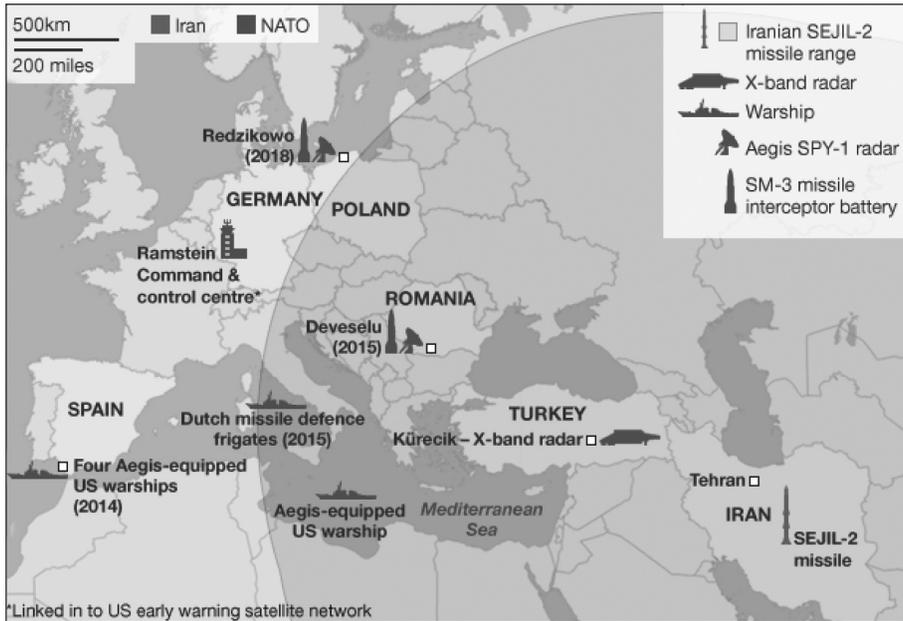
en 2010 y desde hace un mes funciona de forma provisional una parte importante del mismo, aunque hasta 2018 no estará plenamente operativo.

El denominado Escudo Antimisiles es una iniciativa defensiva de la Alianza Atlántica compuesta por una serie de instalaciones, controladas desde Ramstein, cuyo principal objetivo es la defensa del territorio de la OTAN de un ataque con misiles balísticos. El conjunto de instalaciones está compuesto por:

- a) Un radar avanzado estacionado en Turquía.
- b) Cuatro fragatas con sistema Aegis establecidas en la Base de Rota.
- c) Fragatas holandesas «Den Zeven Provincie» con sistema Smart-L con capacidad de detección a más de 2.000 km.
- d) Sistemas de radares SM-3 norteamericanos a desplegar en Polonia y Rumanía (2015-2018).
- e) Cohetes interceptores Aegis en Rumanía (Mar Negro) (2015-2018).

A pesar de ser un proyecto con características defensivas y a pesar de las reiteradas declaraciones de la Alianza en las que se afirma que

GRÁFICO 2.—*Sistema Antimisiles de la OTAN con «Irán como posible amenaza»*



FUENTE: Atlantic Council of the United States.

el proyecto no va contra ningún Estado, la Federación Rusa ha mostrado una postura de rechazo, señalando que rompe el equilibrio estratégico. Aunque la Alianza desea mantener una buena relación con Moscú, parece extraño que un Estado ajeno y no miembro de la OTAN pueda condicionar la agenda e incluso las decisiones de la Alianza. Sin embargo, la llegada al Elíseo de François Hollande ha roto el equilibrio en lo que a las relaciones OTAN-Rusia se refiere, puesto que el nuevo presidente francés se ha mostrado mucho

más comprensivo con las demandas rusas que su antecesor en el cargo.

5. Las relaciones con los socios

La OTAN tiene una amplia gama de relaciones con los Estados no miembros de la Alianza. Podemos distinguir entre los socios de la Asociación Para la Paz, los del Diálogo Mediterráneo y los participantes en la Iniciativa de Cooperación de Estambul. Todos y cada uno de ellos comparten dos condi-

La Cumbre de la OTAN en Chicago

ciones: no son miembros de la OTAN, pero en cambio pueden cooperar con la Alianza en un amplio espectro de programas marcando ellos hasta dónde quieren implicarse. Incluso la cooperación puede ser tal que algunos Estados como Australia⁷, Jordania o Georgia se han convertido en importantes contribuidores a operaciones tan importantes como Afganistán o Libia⁸.

Existen tres socios de la Asociación Para la Paz con los cuales la OTAN mantiene relaciones especiales: Ucrania, Georgia y Rusia. Ucrania tiene desde finales de los noventa un estatus especial y su futura integración en la Alianza dependerá del color político de su presidente. El caso de Georgia es más complicado, ya que el país caucásico ha hecho todas las reformas que la OTAN demandó en el *Membership Action Plan* (MAP), aunque la oposición de Rusia pesó más en los miembros de la Alian-

⁷ Australia es el Estado no miembro que más contribuye a la ISAF con 1.550 soldados y a su vez contribuirá en el futuro con 150 millones al entrenamiento del Ejército afgano.

⁸ En la operación de Libia han participado miembros de la Asociación Para la Paz como Suecia, del Diálogo Mediterráneo como Marruecos y de la Iniciativa de Cooperación de Estambul como EAU.

za que su compromiso con Tblisi⁹. En la Cumbre de Chicago se han reconocido los progresos que Georgia ha realizado desde la Cumbre de Bucarest (2008), al tiempo que se anima a seguir trabajando en las reformas políticas. Sin embargo, a corto plazo no se piensa que Georgia pueda ser miembro de la OTAN.

Capítulo aparte merecen las relaciones entre la OTAN y Rusia. Desde que se disolviera el Pacto de Varsovia las relaciones entre Bruselas y Moscú no han estado exentas de tensión. Esta curiosa relación podría resumirse en las siguientes tres fases o momentos¹⁰:

1. *La Fase Preliminar* (1991-2001).
En la que la OTAN comenzó a atraer a los antiguos socios del Pacto de Varsovia con una pri-

⁹ Sobre la guerra entre Rusia y Georgia, ver A. Priego, «Osetia del Sur: la cúspide del desencuentro entre EE.UU. y Rusia (ARI)», en *Real Instituto Elcano*, ARI 108/2008 - 17/09/2008. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a4f5d4004f0199b0a10be53170baead1/ARI108-2008_Priego_EEUU_Rusia.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a4f5d4004f0199b0a10be53170baead1

¹⁰ Ver A. PRIEGO, «The Atlantic Alliance in Eurasia. A Different Player?», en R. KANET y M.^a R. FREIRE, *Key players and regional dynamics in Euroasia. The Return of the Great Game*, Palgrave-MacMillan, Basingstoke 2010.

mera ampliación al Este. Las relaciones con Rusia se deterioraron notoriamente con la publicación del informe de Ampliación en 1995 y culminó en 1997 con la invitación oficial de integración (Cumbre de Madrid) de Polonia, Chequia y Hungría.

2. *La Fase de la War on Terror* (2001-2006). Gracias al terrorismo internacional se alcanzó una época de cooperación cuya cúspide fue la creación en 2002 del Consejo OTAN-Rusia. Durante este período se redujeron las críticas de Rusia por las continuas ampliaciones de la OTAN y por parte de los países miembros se aligeraron mucho las denuncias de violaciones de derechos humanos en Chechenia.
3. *El Final de la Luna de Miel* (2006 hasta hoy). El fin del consenso vino provocado por la intervención americana en Irak y por las promesas a Georgia de incorporarse a la Alianza. Dentro de esta tercera fase, que es la actual, podríamos incluir la tensión entre la Alianza y el Kremlin por asuntos tales como la intervención en Libia y sobre todo por la construcción del Escudo Antimisiles.

Chicago supuso la culminación del desencuentro entre la OTAN y Rusia que quedó plasmado en la

ausencia del ahora Presidente ruso Vladimir Putin. En su nombre acudió el Primer Ministro Dmitry Medvedev, quien goza de mejor prensa entre los Estados Occidentales. Desde su vuelta al Kremlin, Putin no ha parado de realizar declaraciones altisonantes contra la OTAN y contra sus miembros. En esta línea Putin ha afirmado que la OTAN es una reliquia del pasado y recientemente ha exigido incluso garantías militares a la Alianza.

Por el contrario cabe destacar la buena sintonía entre el Elíseo y el Kremlin que ha sido abiertamente reconocida por Putin en su última visita a París, donde afirmó que «Francia es uno de los pocos países que no sólo nos escucha, sino que nos entiende»¹¹.

Conclusión

A modo de conclusión podemos decir que la Cumbre de Chicago de la OTAN no pasará a la historia por los grandes compromisos de los aliados, pero sí por alguna decisión que cuanto menos parecen arriesgadas. Me estoy refiriendo a la confirmación de la retirada de Afganistán, que parece estar más moti-

¹¹ «Putin quiere garantías en el sistema antimisiles de la OTAN», en *ABC* 1-6-2012.

La Cumbre de la OTAN en Chicago

vada por los famosos recortes presupuestarios que por el interés de Afganistán o de la propia OTAN.

Otro aspecto que merece ser destacado es la puesta en marcha del Escudo Antimisiles, un viejo proyecto de la Administración Reagan que fue impulsado por la Administración Bush. En un mundo donde la proliferación nuclear está a la orden del día parece lógico que los aliados no quieran correr riesgos ante los Rogue States o ante grupos terroristas que pudieran hacerse con dispositivos balísticos. El proyecto ha deteriorado aún más las maltrechas relaciones entre Rusia y la OTAN que desde 2006 y sobre todo desde la Guerra de Georgia (2008) son, como poco, controvertidas.

Por otro lado, la Alianza ha tratado por enésima vez de alcanzar un compromiso de capacidades. Todavía recordamos el famoso discurso del Secretario General de

la OTAN, el británico Lord Robertson, «Capabilities, Capabilities, Capabilities», que hoy parece ya olvidado. Para evitar que la interesante iniciativa Smart Defence caiga también en saco roto necesitaremos que los Estados estén dispuestos a cooperar no solamente en tiempos de crisis, sino también en tiempos de bonanza.

Por último, cabe destacar algunos otros temas que no han sido tratados en este artículo por motivos de espacio como la ciberdefensa, la mejora de la cooperación con Estados como FYROM, Serbia o Montenegro, así como las medidas para frenar la proliferación nuclear.

De este modo podemos decir que la Cumbre de Chicago ha refrendado el camino que la OTAN se marcó en Lisboa. No será una cumbre recordada por sus compromisos, sí lo será, en cambio, por marcar el camino de la Alianza en el futuro. ■