



La OTAN: ¿viva o muerta?

Rafael L. Bardají

Análisis nº 284

11 de junio de 2008

La OTAN vive en una permanente paradoja en los últimos años: Por un lado está haciendo más cosas de las que nadie, nunca antes podía haber imaginado; pero, al mismo tiempo, esa frenética actividad, no la ha librado de que su sentido sea cuestionado una y otra vez. Junto a la hiperactividad institucional y las operaciones en desarrollo convive la duda de si la OTAN sobrevivirá los retos estratégicos del siglo XXI.

Esta paradoja ha dado pie, además, a que el discurso sobre la realidad presente y el futuro de la Alianza, se haya vuelto ciertamente esquizofrénico: la complacencia oficial sobre todo lo alcanzado choca con la crítica de todo lo que no se ha conseguido y posiblemente no se puede conseguir.

Mi posición es que el debate que se ha venido desarrollando sobre el futuro de la Alianza en los últimos años se entre mezclan varios niveles y temas que añaden más confusión que claridad y que, de no delimitarse, seguirán provocando que el optimismo y el pesimismo gocen de igual o parecida audiencia.

Desde mi punta de vista, se suele hablar de cuatro problemas al mismo tiempo:

- la sorprendente capacidad de mutación de la Alianza desde el final de la Guerra Fría;
- la creciente demanda de operaciones OTAN;
- los problemas asociados a la permanente falta de adecuadas capacidades militares entre los aliados;

- la confusión sobre el objetivo estratégico de la Alianza como colectivo; y
- la calidad de las relaciones entre sus miembros.

No explicitar a qué nos estamos refiriendo en cada momento tiende a confundir y a enmascarar el estado real de la OTAN para enfrentarse eficazmente a sus problemas, internos o externos.

1.- La sorprendente capacidad de mutación de la Alianza desde el final de la Guerra Fría:

Es un hecho constatable que la visión más rosa y optimista sobre la evolución y el devenir de la Alianza suele tomar con dato de partida la propia existencia actual de la organización.

Suele afirmarse que tras la caída del muro, el derrumbe del Bloque del Este y la subsiguiente desaparición de la URSS, la OTAN quedó huérfana de su razón de ser, a saber, la disuasión y la defensa frente al enemigo del Este. Pero también se afirma que tras una primera fase en la que los dirigentes políticos decidieron conservar la Alianza como un seguro cara a las capacidades residuales de Moscú, la progresiva involucración de la OTAN en los Balcanes acabó llevando a la organización a encontrar un nuevo propósito para su continuada existencia.

Es más, para dar una respuesta adecuada a los retos que surgían de la descomposición violenta de la república yugoeslava, la OTAN tuvo que acometer cambios sustanciales tanto en su concepto estratégico, como en

capacidades militares y en sus estructuras internas. No en balde con los Balcanes la Alianza pasó de ser una institución “virtual”, que miraba al Este y se planteaba una defensa sobre el terreno de sus miembros, a tener que realizar sus primeras acciones de combate real, fuera de su zona de actuación y no porque sus miembros hubieran sido atacados, sino para imponer la paz entre contendientes terceros.

Esto es, la OTAN aceptará, entre otra serie de cosas:

- actuar fuera de lo estipulado por el art. 6 de su tratado fundacional;
- actuar sin que se invocara su principal cláusula colectiva, el art. 5 del Tratado de Washington;
- la reorientación desde la defensa colectiva a las misiones de apoyo a la paz;
- la transformación de sus mecanismos de planeamiento y de las fuerzas armadas de sus miembros, desde la defensa territorial, a la despleabilidad en misiones sostenidas fuera de zona, aunque fuese, de momento, en la periferia europea de la OTAN.

Con los Balcanes, la OTAN pasó de vivir para contener o enfrentarse llegado el caso a un enemigo existencial, como lo era la URSS de la Guerra Fría, a convertirse en una institución al servicio de la paz y estabilidad fuera de sus fronteras.

Esta mutación quedará fielmente reflejada en el Concepto Estratégico

de 1999 que sustituyó al de 1991. En este documento, que codifica tanto los cambios estratégicos de los primeros 90, como la práctica de la Alianza en la segunda mitad de la década, quedan claramente recogidos el conjunto de cambios que permite hablar, desde 1997, de una nueva OTAN. A saber:

- el cambio funcional para poder llevar a cabo misiones de no art-5, gestión de crisis y apoyo a la paz;
- el cambio geográfico, para poder actuar más allá de los límites fijados por el art. 6 o la zona euroatlántica;
- el cambio interno de estructuras militares, para poder ejecutar las anteriores misiones más eficazmente, así como para poder dar cabida a una identidad europea creciente;
- el cambio de estructuras políticas, para poder avanzar en la ampliación de la Alianza, generando nuevos marcos para ello, como el PfP o los diversos consejos de cooperación,
- el cambio en su membresía, en continua expansión desde la Cumbre de Madrid de julio de 1997,

Quienes ven en su capacidad de adaptación el mejor valor de la Alianza, suelen añadir también su evolución más allá de los Balcanes. Sobre todo a partir de los ataques de Al Qaeda de 2001. Por un lado, las fuerzas de la OTAN seguirían ampliado su marco geográfico de acción, hasta llegar a Afganistán; y,

por otro, los aliados avanzarían para dar una respuesta colectiva a las nuevas amenazas, desde el terrorismo global a la proliferación de sistemas de destrucción masiva.

Y aunque hay que reconocer que la Alianza invocó por primera vez su artículo 5 tras el 11-S, montó operaciones como Active Endeavour, y ostenta desde 2003 el mando de la ISAF en Afganistán, en esta fase su evolución es mucho más controvertida y está lejos de verse como un activo entre sus miembros. El papel de la OTAN y de sus miembros en la llamada GWOT, más las profundas divisiones internas surgidas por la intervención en Irak en 2003, no permiten dibujar un panorama del todo halagüeño. Sí, sin duda, la Alianza supo evolucionar en los 90, pero parece que en estos momentos está lejos de poder plantearse con seriedad hacia dónde quiere ir en los próximos años y seguir siendo el instrumento más importante de la seguridad del mundo occidental.

En otras palabras, el éxito que la OTAN logró de recomposición en los 90 no conlleva automáticamente que sepa o pueda volver a recomponerse ante las nuevas circunstancias.

2.- La creciente demanda de operaciones OTAN:

Una segunda razón, autojustificativa, de la necesidad de contar con la Alianza Atlántica, suele explicarse por la creciente demanda de sus operaciones. Y, sobre todo, por la motivación externa a la propia OTAN de muchas de ellas. Por una parte estaría la ONU solicitando a

los aliados su intervención militar y por otra, consumidores de seguridad como la Unión Africana, que también harían lo mismo.

Es decir, que esta tesis se defiende por contar con la OTAN con el producto apropiado para las necesidades de algunos clientes.

La lista de operaciones es amplia y las tareas acometidas de lo más variopintas en estos años, desde el apoyo logístico y de transporte, al de planeamiento, o al de apoyo ante catástrofes naturales, como fue el caso del contingente aliado desplazado a Pakistán tras el terremoto de 2005.

Sin embargo, no todo está tan claro en este terreno. Por un lado, la OTAN ha dado la impresión de buscar organizaciones que le solicitaran su asistencia. El caso de la unión Africana es evidente. Parecería que, tras haber asimilado que lo mejor que le pudo ocurrir a la Alianza en los 90 fue su participación en los Balcanes, se pretendiera seguir ese ejemplo. Pero la imagen ha asido la del síndrome del taxi. La OTAN como un servicio en dispuesta a subir a quien primero levante la mano.

Pero, en segundo lugar, las dificultades encontradas entre los miembros para la generación de fuerzas para estas misiones, ha acabado por deslucir su venta política y pública, dejando siempre una impresión de división y debilidad.

Aún peor, no importa en cuantas misiones se esté participando con

éxito, si una de las más importantes, como es Afganistán, está lejos de culminarse brillantemente y las noticias que ofrecen los medios con claramente negativas.

Hasta cierto punto podría decirse que Afganistán ha sacado lo mejor y lo peor de la Alianza: por un lado está actuando en un ambiente hostil, lejos de sus bases; pero, por otro, ha enseñado la falta de solidaridad entre sus miembros, con claras acusaciones mutuas de que mientras unos combaten, pagan y mueren, otros apenas hacen nada, escudados en una mirada asfixiante de caveats nacionales.

Tanto si Afganistán es un síntoma de males más profundos en el seno de la OTAN, como si no, el futuro de la OTAN se está jugando allí, sobre el terreno. No es que esté la victoria en juego –que podría llegar a estarlo en tanto que OTAN-, sino el coste interno y las fricciones que habrá que sufrir para evitar una posible derrota es lo que puede marcar el futuro de la Alianza.

De hecho, a la vista de los problemas encontrados, se puede prever que la etapa expansiva de las operaciones aliadas han llegado a su cúlmen y que a partir de ahora, los estados miembros será mucho más cautos a la hora de comprometerse colectivamente en nuevas misiones.

3.- Los problemas asociados a la permanente falta de adecuadas capacidades militares entre los aliados:

Tal vez sea este terreno el que más juicios negativos sobre la continua existencia de OTAN haya despertado

do. Hay que decir, en todo caso, que el diferencial en capacidades militares entre estados Unidos y el resto de aliados siempre ha estado ahí. La diferencia –y notable, es que ahora se ha vuelto insoportable. Sobre todo por sus implicaciones político-estratégicas.

Es más, ahora es también mucho más visible. Durante más de cuatro décadas, la asimetría en capacidades militares no eran tan relevante como hoy porque la OTAN era, en términos prácticos, una defensa “virtual”, más teórica que real. Los europeos nunca quisieron mejorar sus ejércitos más allá de cierto punto para que así se sostuviera la escalada rápida, el vínculo transatlántico y, paradójicamente, se reforzara la disuasión. Pero a medida que la Alianza abandonaba su defensa pasiva para acometer misiones cada vez más lejos de sus fronteras, el tema de las capacidades fue ganando en importancia.

Conviene recordar, aunque sea muy básico, que capacidades y niveles de fuerza son dos cosas bien distintas. Sobre el papel, los ejércitos europeos superan en tamaño al americano, pero en la práctica, lo empleable de verdad de esas fuerzas se reduce hasta niveles sarcásticos.

La OTAN ha intentado mejorar a todo coste las capacidades de los aliados, con diversas iniciativas. Pero el resultado ha sido pobre y hoy, el diferencial entre estados Unidos y los europeos es más grande que nunca antes y, aún peor, la brecha entre los propios europeos no hace sino ahondarse.

De hecho, las causas últimas del diferencial en capacidades entre unos y otros al final se reducen a:

- el distinto nivel de gasto en defensa;
- la distinta composición del gasto de defensa;
- la disparidad en las inversiones en I+D para la defensa;
- las diferentes prioridades en las adquisiciones de material;
- la estructura variada de fuerzas, sobre todo donde sigue en vigor la conscripción;

Cuando se hace un repaso de lo que ha sido el gasto en defensa en los últimos años, efectivamente hay poco margen para el optimismo. Al menos en este lado del Atlántico.

La incapacidad para resolver mínimamente este punto, es lo que lleva a muchos a ser bastante negativos a la hora de encarar el futuro de la Alianza. Las implicaciones estratégicas llevarían a la devaluación paulatina de la Alianza como primer instrumento para la seguridad de sus miembros.

Es decir, si para el futuro, la falta de capacidades se traduce en una falta de interoperabilidad sobre el terreno, ello conllevaría que una carga desproporcionada tuviera que ser asumida por los norteamericanos. Con bajas, la tensión doméstica en América llevaría, sin duda, a lo que ya se vivió con la campaña del 99 sobre Kosovo, el rechazo a hacer la guerra por comité y a la exacerbación de las tendencias unilateralistas

de los Estados Unidos. Cuando el coste y el riesgo es muy desigual, no todos pueden tener el mismo peso a la hora de decidir. Es claro. La OTAN dejará de servir de foro de decisión entre supuestamente iguales y crecerán hasta donde den de sí las coalitions of the willings.

4.- La confusión sobre el objetivo estratégico de la Alianza como colectivo:

Que hoy la Alianza opere con el concepto estratégico del 99, orientado a lo que hacía en la mitad de los 90, pone de relieve dos cosas: la primera, que la OTAN no necesita de una buena justificación teórica para poder actuar; y la segunda, que las divisiones internas siguen siendo tan grandes como para impedir la redacción y adopción de un nuevo concepto estratégico.

Los recientes debates, para nada aún cerrados, sobre asuntos como una OTAN global, las defensas antimisiles, el papel de la Alianza en la guerra contra el terror, o en las relaciones con Rusia, sin ser exhaustivos, han puesto de relieve en buena medida la disparidad de las respuestas nacionales y las divergencias entre los aliados.

Así, podrían crearse tres categorías de miembros a tenor de su vivencia de los que les aporta la Alianza:

- quienes creen que la OTAN les añade mucho a su seguridad. En este grupo se mueven casi todos los países centroeuropeos, donde la nueva OTAN goza de menor predicamento que la vieja OTAN, esto es, la defensa colectiva frente al oso de Moscú;

- quienes creen que la OTAN les aporta algo, según el caso, a su seguridad. Aquí, y por razones distintas, podrían estar, por un lado, todos aquellos con capacidades nacionales robustas y con compromisos internacionales claros. O sea, Estados Unidos, el Reino Unido y Francia; y, por otro, todos aquellos más pequeños que no sienten amenazas graves contra sus intereses, pero que ven en la Alianza un buen foro donde hacer ver sus puntos de vista;

- quienes no creen que la OTAN les aporte nada, pero que estiman muy costoso políticamente salirse de la misma. Podría ser el caso del gobierno de Rodríguez Zapatero.

En cualquier caso, lo relevante aquí es que el factor unificador que jugó la amenaza de la URSS ha desaparecido, con lo que los estados miembros cuentan con un mayor margen de maniobra para hacer encajar sus opciones y prioridades estratégicas. Y al mismo tiempo, reconocer que es poco probable que en el actual escenario estratégico vuelva a surgir un factor de cohesión tan fuerte como la amenaza del esta durante la Guerra Fría. El terrorismo islamista podía haber sido ese factor, pero no lo ha sido dada las divergencias sobre la naturaleza del fenómeno y la mejor forma de encararlo entre americanos y europeos.

La mejor prueba de todo esto es la angustia con que se vive hoy en día el artículo 5 del Tratado de Washington, cuya reinterpretación es un grito a voces a tenor de las nuevas

circunstancias estratégicas. Pero este es un tema para toda otra ponencia.

5.- La calidad de las relaciones entre sus miembros:

Y eso me lleva al último de los factores mencionados en la introducción. Así como un matrimonio no se puede juzgar únicamente por los hijos que tiene, sino, sobre todo, por la calidad de las relaciones entre los miembros de la familia, el futuro de la OTAN pasará seguramente por el mismo tipo de examen, la calidad de las relaciones entre los aliados.

No hay que recordar lo que sin duda ha sido hasta el momento el punto más bajo de las relaciones transatlánticas, con un NAC paralizado durante días e incapaz de forjar un mínimo consenso sobre cómo abordar la petición de uno de sus miembros,

Turquía, para que todos autorizasen algunas medidas de protección colectiva en el caso de un ataque iraquí, en febrero de 2003. Ni los rifirrafes de entonces entre Washington y los 10 + 8 frente al alucinante eje París-Berlín- Moscú- Pekín.

Ese momento pasó y oficialmente el capítulo se considera cerrado. Aunque está por ver, de verdad, que así sea. Pues los críticos de la intervención de 2003 siguen pensando que todos fue un enorme error, y los convencidos de entonces, aguantan en sus posiciones.

En todo caso lo importante es dilucidar si todo puede reducirse a una cuestión de caras (idos los Chirac y Schröder, todo va a ir bien) o hay factores más profundos que seguirán distanciando a ambas orillas del Atlántico.