

SESENTA AÑOS DE LA OTAN: UN PASADO DE ÉXITO Y UN FUTURO INCIERTO

Santiago Acosta Ortega
Comandante de Intendencia de la Armada

Introducción

Desde que en el año 1989 cayese el muro de Berlín y en el año 1991 desapareciera la Unión Soviética, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha estado en permanente proceso de cambio, y su utilidad se ha visto continuamente puesta en cuestión.

Creada y diseñada para enfrentar una amenaza y un enemigo concreto y definido, la desaparición de ambos debía entrañar también la suya propia, o eso decían sus críticos. Así, el principal problema que tuvo que enfrentar la OTAN tras su victoria en la guerra fría fue precisamente el de su supervivencia.

Su primera respuesta al nuevo entorno estratégico fue la publicación en el año 1991 de un nuevo Concepto Estratégico, en el que se asumían la gestión de crisis y la prevención de conflictos como nuevas tareas ante la nueva situación que se presentaba en Europa. Este Concepto llevó a la OTAN a usar, por primera vez en su historia, la fuerza en los Balcanes y a gestionar posteriormente las operaciones de paz en los territorios de la antigua Yugoslavia. Desaparecida la Unión Soviética, la OTAN encontraba nuevas misiones que parecían justificar su existencia en el nuevo escenario surgido.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) volvieron a cambiar radicalmente el panorama internacional, y plantearon de nuevo la cuestión de la utilidad de la Alianza, sobre todo cuando Estados Unidos decidió asumir su defensa de modo unilateral, dejando de lado a la OTAN por considerar que así su respuesta sería mucho más eficaz. Aún así, el resto de países aliados seguía dispuesto a ayudar, y en la Cumbre de Praga del año 2002 se asumió la nueva situación, adoptando una serie de iniciativas norteamericanas: un concepto militar contra el terrorismo, la creación de las Fuerzas de Respuesta de la OTAN, y sobre todo, la globalización de ésta, al hacer desaparecer las limitaciones geográficas para su actuación.

Desde entonces la Alianza ha sufrido múltiples tensiones provocadas sobre todo por la decisión americana de invadir Irak, origen de graves desencuentros entre Estados Unidos y algunos de los aliados europeos que paralizaron la necesaria adaptación a la nueva etapa. El miedo a la falta de consenso a la hora de elaborar un nuevo Concepto Estratégico, necesario a todas luces ante el nuevo escenario internacional ha impedido que se afronte esta tarea hasta la reciente Cumbre de Estrasburgo-Kehl, donde se ha anunciado por fin el lanzamiento del proceso para su redacción.

Sin embargo, y a pesar de todo, la OTAN sigue teniendo un gran atractivo para muchos países, que siguen viéndola como una garantía de seguridad. Tras la desaparición del bloque soviético, diez nuevas democracias se han sumado a la Alianza, siete de ellas en la Cumbre de 2004, y actualmente hay varios países esperando a entrar. Es evidente que para estos nuevos miembros la utilidad de la OTAN está fuera de toda duda. Desgraciadamente, esto no es así para todos, y hay demasiadas opiniones distintas de lo que debería ser el futuro de la Alianza.

Tras la reciente cumbre del sexagésimo aniversario parece que la OTAN tiene de momento su existencia garantizada porque nadie quiere renunciar a una herramienta que ha probado su utilidad y su capacidad de adaptación a las nuevas necesidades. Lo que no está tan claro es cuál va a ser en el futuro su razón de ser y sus objetivos políticos y si realmente su existencia va a justificarse por sus resultados.

Los primeros sesenta años de la OTAN

La OTAN nació fundamentalmente como una organización para la defensa de Europa ante la amenaza soviética tras la Segunda Guerra Mundial y ha sido hasta principios de este siglo fundamentalmente eurocéntrica, por lo que su historia está inseparablemente unida a la de la política europea de seguridad y defensa.

Al finalizar la guerra, los aliados occidentales comenzaron rápidamente a desmovilizar sus fuerzas, mientras que la Unión Soviética las mantuvo en toda su capacidad, lo que sentaba las bases para la rivalidad entre superpotencias que no tardaría en declararse. Ya en el año 1947 Estados Unidos y Unión Soviética habían chocado en temas como el desarme nuclear, el proceso de reconstrucción política y económica en la Europa Central y Oriental y los tratados de paz con las naciones derrotadas del Eje.

Por otro lado, la recuperación económica europea tras la guerra era muy lenta, lo que propiciaba el riesgo de inestabilidad política. Dada la política soviética de expansionismo y el establecimiento de regímenes comunistas en la Europa Oriental, así como la incapacidad de los países europeos para oponerse, la intervención de Estados Unidos se hizo imprescindible. Éstos se vieron obligados a renunciar a sus tendencias aislacionistas, adoptando la conocida como «Doctrina Truman», que podría resumirse en las palabras que este presidente dirigió al Congreso en marzo de 1947:

«Yo creo que la política de Estados Unidos debe ser la de apoyar a aquellos pueblos libres que están resistiendo a los intentos de opresión de minorías armadas o de presiones exteriores.»

Uno de los principales instrumentos de este apoyo fue el conocido como «Plan Marshall» (por el secretario de Estado, George C. Marshall), que estableció las bases para la reconstrucción económica de Europa, proporcionó un mecanismo para la comunicación política, y sobre todo implicó a Estados Unidos en los asuntos europeos para mucho tiempo.

Por su parte, los europeos llevaban también a cabo sus propias iniciativas. Al poco de terminar la Segunda Guerra Mundial, la amenaza soviética que ya empezaba a percibirse

y el temor a un posible rearme alemán llevó a Francia y al Reino Unido a firmar en el año 1947 un Tratado de Alianza y Asistencia Mutua, conocido como el Tratado de Dunkerque, que algunos citan incluso como el primer hito de la construcción europea.

Al año siguiente la Alianza se amplió con el ingreso de los tres países del Benelux (Bélgica, Nederland y Luxemburgo), firmándose el Tratado de Bruselas, que establecía una cláusula de asistencia automática en caso de agresión a un Estado signatario y que dio lugar a la creación de la Organización de Defensa de la Unión Europea Occidental.

No obstante, el peligro que suponía la Unión Soviética para una Europa Occidental en situación de extrema debilidad económica y que aún no se había recuperado de las tremendas pérdidas humanas de la guerra, hizo que los europeos buscaran el apoyo estadounidense para la contención de aquélla. Así, en el año 1949 se firmaba en Washington el Tratado Fundacional de la OTAN, entre Estados Unidos, Canadá y diez países europeos, que dejó en la práctica sin contenido el Tratado de Bruselas, que entró en un letargo que habría de durar hasta el año 1984.

En el año 1951, el Tratado de París crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), verdadero primer hito de la construcción europea, impulsado por Francia (Declaración Schuman) cuyo primer propósito político era el de poner fin al antagonismo franco-alemán. A pesar de la existencia de la recién nacida OTAN, la nueva Comunidad sentía también la necesidad de tener una defensa propia frente al peligro soviético, y el Gobierno francés propuso la creación de un ejército europeo común, dirigido por un ministro europeo de Defensa y con un presupuesto común. El rechazo por la Asamblea Francesa hizo desestimar el proyecto.

Como solución entonces se acudió al Tratado de Bruselas, que en el año 1954 se modificó mediante los Acuerdos de París. Se permitió la entrada a Alemania e Italia, lo que facilitó la entrada de la primera en la OTAN al año siguiente, y el Pacto de Bruselas se convirtió en la Unión Europea Occidental (UEO).

El fracaso del proyecto de ejército común hizo que el proceso de construcción europea dejase de lado el aspecto de la defensa, por lo que durante toda la guerra fría fue la OTAN la única organización encargada de velar por la seguridad de Europa Occidental.

Durante estos primeros años, el predominio de Estados Unidos sobre Europa Occidental era total, ya que los europeos dependían de ellos tanto para su recuperación económica como para su defensa. La política de la OTAN era pues la de Estados Unidos.

En el año 1958 se firma el Tratado de Roma, hito fundacional de la Comunidad Económica Europea (CEE), mercado común que abarcaba todos los sectores de producción excepto el del material militar. El germen de la actual Unión Europea nacía pues sin política exterior propia, sin sistema defensivo propio y sin industria de defensa común. Sin embargo, este comienzo de la construcción europea y la recuperación económica y social que experimentaba Europa hicieron aparecer las primeras tensiones entre los aliados europeos y Estados Unidos. Los intereses económicos de la CEE y el objetivo político de Francia de una mayor independencia política de Europa provocaron estas tensiones.

La primera gran crisis de la OTAN se había producido ya dos años antes de la creación de la CEE, con ocasión de la crisis del canal de Suez. En el año 1956, tras la nacionalización por parte del presidente Nasser con el apoyo de la Unión Soviética del Canal, Francia, Gran Bretaña e Israel trazan un plan secreto para atacar Egipto. El ataque se llevó a cabo sin consultar para nada a la OTAN; de hecho, Gran Bretaña pidió expresamente a Francia que se evitase cualquier implicación de la Alianza. Los planes iniciales fallaron y las operaciones se prolongaron, por lo que Estados Unidos, temiendo que los beneficiados finalmente fueran los soviéticos y sus aliados nacionalistas árabes, consiguieron de Naciones Unidas la condena de la invasión, y la aprobación de resoluciones exigiendo el cese de las hostilidades y la retirada de las tropas invasoras.

La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) votó junto a Estados Unidos, que por primera y única vez durante la guerra fría votó contra sus aliados, lo que estuvo a punto de deshacer la OTAN, aunque finalmente la crisis pudo ser superada.

Diez años más tarde tuvo lugar otra gran crisis en el seno de la Alianza cuando el general De Gaulle decide sacar a Francia de la estructura militar y pide a la OTAN que traslade su cuartel general, que hasta entonces estaba en Francia y que desde ese año se establece en Bélgica. La decisión pudo estar influenciada por la postura de Estados Unidos en la crisis de Suez, pero sobre todo por el deseo francés de jugar un papel de gran potencia que las relaciones de subordinación que imponía la Alianza impedía. Aunque fue un momento traumático en la historia de ésta, no cambió prácticamente nada en el terreno militar y la crisis se superó igualmente.

La última gran crisis antes del final de la guerra fría se produjo a consecuencia del ataque ordenado por el presidente Reagan contra Libia en abril de 1986, como castigo a un atentado en una discoteca alemana en el que los Servicios Secretos libios estaban implicados y donde entre otras víctimas, habían muerto dos soldados americanos y otros 60 habían sido heridos. Los aliados fueron informados sólo una vez que el ataque hubo tenido lugar y ni los embajadores en la OTAN ni el Consejo del Atlántico Norte fueron consultados. Esta falta de consultas fue aún más escandalosa si tenemos en cuenta que los ataques fueron dirigidos por el general americano Bernard Rogers, que era en ese momento el comandante supremo aliado en Europa. Con excepción del apoyo británico, hubo una casi unánime oposición europea a los bombardeos sobre Libia, y poco después de los ataques el secretario general, lord Carrington, declaraba que la situación era la peor entre Europa y América que podía recordar en todo el tiempo que llevaba en la Alianza. La crisis sin embargo pudo ser una vez más superada y al poco tiempo el consenso en temas mayores volvió a la Alianza.

En el año 1989, el derrumbe del bloque soviético supuso el final de la guerra fría, que terminaba con una victoria de la democracia que convertía a la OTAN en la alianza militar con más éxito de la historia, al haber ganado una importante guerra sin haber disparado un sólo tiro. Sin embargo, parecía que la Alianza iba a morir precisamente de éxito, aparentemente innecesaria tras la desaparición del enemigo que era su razón de ser.

El mismo año 1989 comenzaron dentro de la Alianza las negociaciones para su adaptación al nuevo panorama estratégico, y en la cumbre del cuadragésimo aniversario, los jefes de Estado y Gobierno reconocieron los cambios que habían afectado al sistema internacional y que consecuentemente obligaban a una adaptación de la Alianza.

Comienza entonces una segunda etapa de la OTAN, claramente diferenciada de toda su historia anterior. En el año 1991 se publica el nuevo Concepto Estratégico, en el que se asume como tarea, entre otras, el mantenimiento de un entorno de seguridad estable en Europa. En esta etapa es cuando la OTAN emplea por primera vez su capacidad ofensiva, en el teatro de los Balcanes.

Estados Unidos sigue manteniendo el liderazgo indiscutido, y todas las iniciativas emprendidas para adaptarse a la nueva situación son suyas. Una de las más importantes fue la de la admisión de nuevos miembros. La administración Clinton apostó por la ampliación de la Alianza como un medio de reforzarla y de asegurar los avances de la democracia en Europa. A pesar de la fuerte oposición que esta política tuvo en Estados Unidos, la ampliación se llevó a cabo, y desde entonces diez países del antiguo bloque soviético se han incorporado a la OTAN.

Los atentados del 11-S volvieron a cambiar radicalmente el entorno estratégico internacional y supusieron de nuevo la puesta en cuestión de la propia existencia de la OTAN, ya que la respuesta de Estados Unidos fue asumir su defensa en solitario, dejándola a un lado. Aun así, en el año 2002 en Praga se afronta la nueva situación y se adoptan varias iniciativas: un concepto militar contra el terrorismo, la creación de la Fuerza de Respuesta de la OTAN y sobre todo la eliminación de los límites geográficos para su actuación, que hasta entonces estaban limitados al espacio euroatlántico.

En el año 2003, la decisión de Estados Unidos de invadir Irak provoca la última (por el momento) gran crisis de la OTAN por la oposición de algunos importantes países europeos. Los esfuerzos hechos posteriormente por la administración Bush, y el cambio de los líderes europeos que más se significaron contra la invasión, así como la propia evolución favorable de la situación en Irak han calmado los ánimos y de nuevo se ha cerrado una crisis sin mayores consecuencias para la Alianza.

En agosto de ese mismo año, la OTAN asume la plena responsabilidad y autoridad de la Fuerza Internacional de Seguridad y Estabilización (ISAF) de Afganistán, que inicialmente había sido una misión de la Organización de Naciones Unidas; actualmente es el mayor problema que tiene planteado la Alianza.

En el año 2009, en la reciente Cumbre de Estrasburgo-Kehl se ha cerrado también simbólicamente otra de las crisis comentadas, con la vuelta de Francia a la estructura militar de la OTAN, aunque en realidad el cambio no va a ser demasiado grande, puesto que Francia ya venía colaborando activamente en las operaciones de la OTAN desde hace años.

En dicha Cumbre se ha lanzado por fin el proceso para la redacción del nuevo Concepto Estratégico, que deberá definir para qué va a servir la OTAN y cómo lo va a llevar a cabo en el futuro próximo.

Las relaciones OTAN-Unión Europea

Las relaciones entre la OTAN y la Unión Europea son un asunto de vital importancia para la Alianza, dado que muchos de los miembros de ésta son también miembros de la

Unión, y así lo han reconocido repetidamente ambas Organizaciones. Tanto la Directiva Política General (*Comprehensive Political Guidance*) de Riga de 2006 como el Concepto Estratégico de 1999 señalan la importancia de la cooperación entre la OTAN y la Unión Europea y otro tanto hace la Estrategia de Seguridad Europea, publicada en diciembre de 2003, mientras que el Tratado de Lisboa en su artículo 42 establece que:

«La OTAN [...] seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.»

Sin embargo, y a pesar de esta doble pertenencia de muchos aliados, las relaciones entre ambas Organizaciones no han estado libres de fricciones y desencuentros, sobre todo a partir de que la desaparición de la amenaza soviética permitió a los europeos aspirar a convertirse en un actor autónomo en la escena internacional.

Para centrar la cuestión en sus justos términos, habría que decir que en realidad las relaciones OTAN-Unión Europea son las relaciones Estados Unidos-Unión Europea; las tensiones que puedan existir entre OTAN y Unión Europea no son sino las que existen entre ésta y Estados Unidos. Y estas tensiones son fruto de un cambio en el escenario geopolítico actual, en el que Europa aparece (o quiere aparecer) cada vez más como un actor con personalidad propia y diferenciada, y Estados Unidos perciben este deseo como reto a su actual posición dominante. Es a la luz de este hecho como hay que entender las posiciones de ambas partes, más allá de las declaraciones oficiales que puedan hacerse.

Como ya se ha mencionado, la creación de la OTAN no fue una iniciativa americana, sino de una Europa alarmada e incapaz de defenderse ante la amenaza soviética. Estados Unidos, que hubiera vuelto con gusto a su aislacionismo previo a la guerra, como prueba la rápida desmovilización que llevaron a cabo tras ésta, comprendieron la necesidad de contener el expansionismo soviético y aceptaron esta Organización, creada, en palabras de su primer secretario general, lord Ismay, para:

«To keep the Americans in, the Russians out, and the Germans down.»

Durante la guerra fría, la defensa de Europa fue pues responsabilidad de la OTAN, y aunque a mediados de los años ochenta se reactivó la UEO en la Declaración de Roma (1984), la posibilidad de que Europa se erigiese en un actor autónomo en el ámbito de la seguridad fue impensable hasta la desaparición de la URSS.

El cambio en el entorno estratégico global que ésta supuso, y el malestar con ciertas políticas americanas, que instaban a los europeos a incrementar sus gastos de defensa y parecían estar perdiendo su interés por Europa, estimuló los deseos europeos de organizar su propia estructura militar.

La OTAN por su parte comenzó rápidamente a adaptarse al nuevo escenario, y en la Cumbre de Roma de 1991 se adoptó un nuevo Concepto Estratégico, basado en el diálogo, la cooperación y el mantenimiento de una capacidad de defensa colectiva. Se reconocía que la Unión Europea y la UEO también tenían un papel que jugar en estos temas y que:

«La creación de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) subrayaría la capacidad de los europeos para asumir mayores responsabilidades en su propia seguridad y ayudaría a reforzar la solidaridad transatlántica.»

Aunque la OTAN seguiría siendo el foro de principal de consulta entre los aliados así como para la adopción de políticas relativas a los compromisos en cuestiones de seguridad y defensa de sus miembros en el marco del Tratado de Washington.

Tras la firma del Tratado de la Unión en Maastrich, la OTAN procuró integrar la IESD. En la cumbre de 1994, se expresó la satisfacción de la Alianza con las decisiones de Maastrich como forma de reforzar el pilar europeo de ésta, si bien se reiteraba el papel esencial de la propia OTAN tal y como estaba reflejado en el Concepto Estratégico. Se decidió también impulsar la cooperación con la UEO bajo los principios de complementariedad y transparencia. La Alianza ofrecía poner a disposición de la UEO sus medios colectivos para llevar a cabo operaciones emprendidas por los aliados europeos en cumplimiento de los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

En la Reunión de Ministros de Exteriores de la OTAN en Berlín de 1996 fue acordado oficialmente que la IESD sería desarrollada por la UEO, pero dentro de la OTAN. Volvía a reiterarse que la OTAN era el principal foro de consultas entre los aliados en materia de seguridad colectiva, y se establecía que habría una total transparencia entre la OTAN y la UEO en la gestión de crisis. La IESD se convertía así en una parte «separable pero no separada» de la OTAN.

En el año 1998 tiene lugar en Saint-Malo una minicumbre franco-británica que supone un punto de inflexión en la construcción de la Europa de la Defensa. En ella el primer ministro británico Tony Blair y el presidente francés Chirac declaran que:

«La Unión Europea debe tener capacidad de acción autónoma, apoyada en unas fuerzas militares creíbles, los medios para decidir su empleo y la disposición para hacerlo, para responder ante crisis internacionales.»

Tras esta minicumbre la Unión Europea asume directamente la responsabilidad de desarrollar la IESD, haciéndose cargo de la práctica totalidad de las funciones de la UEO, que vuelve a quedar hibernada. La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) que nace así en la práctica se limitaría a las *misiones Petersberg* (gestión de crisis) y no intentaría duplicar las estructuras ni las capacidades militares de la OTAN, recurriendo a ellas cuando fuesen necesarias.

La respuesta de la administración Clinton a Saint-Malo la dio la secretaria de Estado, Madeleine Albright en la reunión de ministros de Exteriores en diciembre del mismo año, con lo que se conoció enseguida como «las tres D,s»: después de repetir que Estados Unidos apoyaba de modo entusiasta cualquier medida encaminada a mejorar las capacidades europeas, afirmó que se debería evitar desligar la IESD de la OTAN, evitar duplicar los esfuerzos ya existentes, y evitar la discriminación de los miembros de la OTAN que no perteneciesen a la Unión Europea. La postura americana fue la de interpretar los acuerdos franco-británicos de Saint-Malo –en los que Francia había aceptado la limitación de la PESD a las *misiones Petersberg*, y el principio de no duplicación de medios de la OTAN, para que Londres renunciase a su oposición al desarrollo de una dimensión de defensa y seguridad en la construcción europea– como la afirmación del derecho de la OTAN del «primer rechazo» (*NATO first*), entendiendo que una fuerza europea sólo tendría derecho a actuar después de que la OTAN hubiese renunciado a hacerlo.

La cumbre del quincuagésimo aniversario de la OTAN en Washington reconocía la voluntad de la Unión Europea de tener capacidad para realizar actuaciones autónomas, de forma que pudiese llevar a cabo acciones militares cuando la OTAN no estuviese implicada. La Alianza decidía que la IESD debería construirse dentro de la OTAN, y ser apoyada mediante los Acuerdos «Berlín Plus». Con este concepto se designaba el acceso de la Unión Europea a los medios y capacidades de la OTAN para operaciones militares lideradas por la Unión Europea.

Recogiendo las «tres D,s» de Albright, el secretario general, lord Robertson, afirmaba que la iniciativa de la Unión Europea:

«...mantendría la indivisibilidad del vínculo transatlántico, mejoraría las capacidades europeas, y sería incluyente para todos los aliados.»

La implementación de los Acuerdos «Berlín Plus» se encontró con el problema de cómo articular la participación en la PESD de los aliados no pertenecientes a la Unión Europea cuando ésta utilizase medios de la OTAN. Las dificultades fueron planteadas por Turquía, dada su desconfianza hacia una PESD en la que Grecia podía participar plenamente y ella no. La actitud turca bloqueó el desarrollo de los acuerdos hasta que se consiguió llegar un par de años después al Documento de Ankara, en el que se hacían importantes concesiones a los turcos. El Documento fue aceptado por todos los países de la Unión Europea, excepto por Grecia, que se oponía por ver excesivas dichas concesiones, lo que retrasó aún otro año la puesta en marcha de «Berlín Plus», hasta que se logró alcanzar un consenso.

Finalmente, en la Cumbre de Praga de 2002 la Alianza anunció su intención de poner a disposición de la Unión Europea sus medios y capacidades para llevar a cabo aquellas misiones en las que no participase militarmente la OTAN. La operación de la Unión Europea *Concordia* tomó el relevo de la de la OTAN *Allied Harmony* en la antigua república Yugoslava de Macedonia. La operación, que se hizo con medios y capacidades de la OTAN bajo los Acuerdos de «Berlín Plus», fue la primera operación militar liderada por la Unión Europea en su historia.

Durante el año 2003 tuvo lugar un desencuentro entre la Unión Europea y la OTAN, cuando en plena polémica por la intervención americana en Irak, cuatro países europeos: Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo, propusieron un reforzamiento de la PESD, y en concreto la creación de un Cuartel General de la Unión Europea con capacidad de planear y conducir operaciones, en Tervuren (Bélgica). Como esta propuesta se hacía en el contexto de las declaraciones de sus promotores sobre la necesidad de un mundo multipolar y de un contrapeso europeo al poder de Estados Unidos, fue lógicamente percibida por éstos como un intento de minar su influencia y el papel de la OTAN. La respuesta de Estados Unidos, a través del secretario de Estado, Colin Powell fue que:

«No necesitamos más cuarteles generales, sino más capacidades.»

La propuesta fue finalmente desactivada tras negociaciones en las que se llegó a un compromiso entre las diferentes posturas que los Estados miembros habían adoptado ante ella. En diciembre de 2003 la OTAN y la Unión Europea acordaron profundizar en los mecanismos de consulta y planeamiento, estableciéndose una célula permanente de la Unión Europea en el Cuartel General Aliado en Europa, en Mons, y un equipo permanente de enlace de la OTAN en el Estado Mayor de la Unión Europea en Bruselas.

En el año 2005 volvió a darse otro encontronazo entre la OTAN y la Unión Europea, con ocasión de la crisis de Darfur. La rivalidad entre ambas Organizaciones retrasó innecesariamente la misión de apoyo a la Unión Africana en Sudán y acabaron llevándose a cabo dos misiones paralelas de transporte aéreo, coordinadas por una célula de la Unión Africana en Etiopía, lo que fue a la vez redundante e ineficiente.

Actualmente algunos de los motivos de fricción entre la OTAN y la PESD (entre Estados Unidos y Unión Europea) han desaparecido –gracias al cambio de la actitud de Francia hacia la Alianza tras la llegada al poder del presidente Sarkozy, y el reingreso de Francia en la estructura militar integrada– pero siguen existiendo ciertas reservas por parte de Estados Unidos.

Una de ellas es que como el éxito de la Unión Europea en crear las estructuras de decisión y mando no ha ido acompañada de un avance similar en las capacidades necesarias, pudiera llegar a darse el caso de que los europeos se viesan atrapados en un conflicto y acabasen recurriendo a Estados Unidos y a la OTAN para sacarlos de él. El desencuentro entre OTAN y Unión Europea de la crisis de Darfur en 2005, vendría a demostrar que la Unión Europea sólo va a cooperar con la OTAN cuando necesite sus medios o sus capacidades. Dado que el incremento de estructuras de decisión no ha ido acompañado de un incremento parejo en las capacidades militares necesarias, y que los Acuerdos «Berlín Plus» garantizan a la Unión Europea el acceso a las capacidades y medios comunes de la OTAN, resultaría que Estados Unidos acabaría financiando, al menos parcialmente, una política internacional europea sobre la que no tendrían ninguna influencia. Surge así la cuestión de por qué debería Estados Unidos prestar los medios de la OTAN a países que están rechazando de manera explícita el liderazgo americano.

Se aduce además que, a pesar de que es cierto que la PESD ha alcanzado cierta operatividad en las operaciones (modestas en su alcance y de la «parte baja» del espectro), la presencia militar y civil de la Unión Europea ha servido más para promover la integración europea que para hacer una contribución realmente significativa a la estabilidad internacional. La falta de un compromiso claro de la Unión Europea con respecto a los retos más importantes que se presentan actualmente en la política internacional, como son Irán e Irak, demuestra no sólo las limitaciones de la PESD, sino las profundas diferencias entre la visión global de Europa y de Estados Unidos.

Por el momento las relaciones entre ambas Organizaciones son excelentes (al menos en el plano formal), con mecanismos de consulta establecidos y reuniones regulares a nivel ministerial. Sin embargo, cuando se trata de adoptar decisiones comunes en temas tales como el terrorismo o la situación de Oriente Medio, las relaciones no son productivas debido a la diferente composición de ambas Organizaciones, la permanente disputa de la división de Chipre, y la diferente visión que Estados Unidos y Unión Europea tienen sobre la relación entre ésta y la OTAN. Aunque la OTAN y la Unión Europea comparten 21 miembros comunes, como se decía en un artículo de *The Economist*:

«Son como dos gemelos siameses incómodamente unidos. Tienen muchos órganos comunes –soldados, equipo y planificadores militares– pero sus cabezas separadas no van al unísono.»

La evolución del Concepto Estratégico de la Alianza

El Concepto Estratégico de la OTAN es la visión dinámica y operacional de su Tratado Fundacional. Básicamente proporciona una visión del entorno estratégico existente y los medios y las líneas de acción que van a adoptarse frente a éste. Mientras que el Tratado de Washington es un documento genérico que establece cuáles son los valores fundamentales –democracia, libertad individual, imperio de la ley, instituciones libres– que la Alianza va a salvaguardar respetando los principios de la Carta de Naciones Unidas, el Concepto Estratégico por su parte debe interpretar las circunstancias geopolíticas concretas, definir cuáles son las amenazas o los riesgos, y cuáles pueden ser sus implicaciones militares.

Desde su nacimiento, la OTAN ha tenido seis conceptos estratégicos: cuatro durante la guerra fría (1949, 1952, 1957 y 1968) y dos después de ésta (1991 y 1999).

Los Conceptos Estratégicos de la guerra fría estaban dirigidos a defenderse de un enemigo fácilmente identificable, la Unión Soviética, y establecían las líneas de acción para preparar la defensa militar en unas áreas geográficas dadas. Estos Documentos eran secretos, lo que les permitía ser también concretos.

La estrategia de la OTAN estaba basada en el principio de la disuasión. Sus capacidades militares existían para disuadir una posible agresión militar o cualquier otra forma de presión. Los aliados se comprometían a mantener su capacidad individual y colectiva para resistir a un ataque armado, y en el caso de que la disuasión fallase, defender el territorio de la Alianza. Como Organización puramente defensiva, la OTAN mantendría sólo un nivel de fuerza suficiente para ser creíble. Dada la notable inferioridad de sus fuerzas militares convencionales en Europa, la garantía de la OTAN descansaba principalmente en la superioridad nuclear de Estados Unidos.

En este sentido son de destacar dos de los Conceptos Estratégicos que definieron los grandes debates estratégicos de la Alianza en la guerra fría: el MC-14/2 de mayo de 1957, y el MC-14/3 de enero de 1968.

El Concepto de 1957 establecía la doctrina de la «represalia masiva». Cualquier ataque de la Unión Soviética, ya fuese convencional o nuclear, contra cualquiera de los aliados, desencadenaría una represalia masiva mediante el arsenal nuclear americano para destruir al enemigo.

Tras la revisión de su estrategia llevada a cabo por la OTAN en 1967, la Alianza adoptó un nuevo Concepto, que se conoció como de «respuesta flexible», y que estaba basado en un abanico de respuestas, convencionales y nucleares, ante cualquier nivel de agresión o amenaza de agresión. Esto respondía a la percepción de que la Alianza debía estar preparada ante los peligros de agresiones más limitadas, y no sólo para la posibilidad de un ataque soviético masivo. La OTAN debía ser capaz de disuadir u oponerse a un ataque militar con un rango de respuestas diseñadas para defenderse directamente contra el ataque, y en caso necesario, escalar la confrontación hasta el nivel suficiente para hacer desistir al agresor.

Al mismo tiempo, la Alianza aceptaba las recomendaciones del «Informe Harmel», que establecía la combinación de disuasión y distensión como bases de la estrategia aliada.

Tras la debacle del bloque soviético y el final de la guerra fría en 1989, la Alianza reconoció ya su necesidad de adaptarse al nuevo escenario de seguridad internacional en la Declaración de Londres de julio de 1990 (Declaración sobre una Alianza del Atlántico Norte Transformada). El control de armas y la disuasión seguían siendo las bases de la estrategia, pero se establecía la necesidad de modificar ésta en el sentido de reducir la presencia avanzada y disminuir la importancia del recurso a las armas nucleares. La Alianza debería reestructurar sus Fuerzas Armadas para que fuesen más reducidas, móviles, versátiles y flexibles.

En el año 1991 la OTAN publica en su Cumbre de Roma el primer Concepto Estratégico de la posguerra fría. El Concepto constataba los cambios experimentados en el entorno estratégico internacional y establecía una serie de posibles respuestas. La amenaza del pasado dejaba paso a los nuevos riesgos, multidireccionales y multifacéticos. Cuatro eran las principales misiones de la OTAN:

1. Proporcionar una de las bases fundamentales para un entorno de seguridad estable en Europa.
2. Servir como un foro transatlántico para permitir a los aliados discutir cualquier tema que afectase a sus intereses vitales.
3. Disuadir y defender contra cualquier agresión exterior el territorio de cualquier Estado miembro.
4. Preservar el equilibrio estratégico en Europa.

El Concepto Estratégico de 1999 es una versión revisada del anterior. El principal cambio está en las misiones fundamentales: las tres primeras permanecen (seguridad, consulta y disuasión y defensa), pero la cuarta cambia. En lugar del mantenimiento del equilibrio estratégico en Europa, que ya no se siente necesario en la situación actual, se introducen, para «mejorar la seguridad y la estabilidad en el área euroatlántica» la gestión de crisis, siempre considerando caso por caso y por consenso, y la cooperación y el diálogo en el área euroatlántica. En aquel momento la discusión entre si la OTAN debía ser global o no se saldó con una solución de compromiso: la OTAN no llegaba a ser global pero no se limitaba a su territorio, sino que éste se ampliaba a la «región euroatlántica».

También en el año 1999, por primera vez en la historia de la OTAN, los aliados acuerdan una Iniciativa de Capacidades de Defensa, que identificaba una serie de carencias que deberían ser subsanadas. A estas carencias se las conocía habitualmente como el *capability gap* entre Estados Unidos y sus aliados. Este desfase de capacidades no era desde luego algo nuevo, pero el fin de la guerra fría lo puso de manifiesto con mucha más intensidad, en términos cualitativos y cuantitativos, al multiplicarse y diversificarse el número de amenazas y de tareas a acometer por la OTAN.

Al poco de aprobarse este último Concepto Estratégico, los atentados del 11-S en Estados Unidos cambian de nuevo radicalmente el escenario estratégico internacional al que la OTAN debe de nuevo adaptarse. La Cumbre de Praga de 2002 adopta un concepto militar contra el terrorismo, crea la Fuerza de Respuesta de la OTAN y elimina los límites geográficos de su actuación, con lo que la Alianza se transforma de hecho en global.

En la Cumbre de Riga de 2006 se aprueba una Directiva Política General que debe proporcionar el marco y la dirección política para la transformación de la OTAN en los

próximos diez o quince años. En su parte primera señala al terrorismo y a la propagación de armas de destrucción masiva como las principales amenazas que deberá enfrentar la Alianza en ese periodo.

Finalmente, como ya se ha mencionado anteriormente, en la reciente Cumbre de Estrasburgo-Kehl de abril de 2009 se ha lanzado el proceso para la redacción de un nuevo Concepto Estratégico, que debería ser aprobado en la próxima Cumbre de Portugal, dentro de un año y medio.

El nuevo Concepto Estratégico

El plazo de año y medio sin embargo, parece excesivamente corto, teniendo en cuenta las dificultades que se presentan. De hecho, la necesidad de un nuevo Concepto Estratégico viene discutiéndose desde hace años entre los aliados, pero las múltiples discrepancias entre ellos han venido retrasándolo hasta ahora. La crisis motivada por el unilateralismo de Estados Unidos a la hora de afrontar la respuesta a los ataques del 11-S, dejando de lado a la OTAN por no considerarla eficaz, y los enfrentamientos entre algunos aliados europeos: Francia y Alemania principalmente y Estados Unidos tras su decisión de invadir Irak no proporcionaban desde luego el mejor ambiente para discutir cuál debía ser la esencia y el futuro de la OTAN.

Calmadas ya las aguas en la Organización, con los principales protagonistas políticos de aquellas disputas reemplazados por otros confesadamente atlantistas –hasta el punto de que Francia ha vuelto a integrarse formalmente en la estructura militar de la OTAN– y con un nuevo presidente en Estados Unidos que ha sido acogido como el símbolo de una nueva América más dialogante y multilateral, parece llegado el momento de abrir el necesario y aplazado debate.

Sin embargo, el problema de fondo que impedía el acuerdo sobre un nuevo Concepto Estratégico sigue existiendo, ya que no era otro que las enormes diferencias en la visión estratégica de los aliados.

Mientras que existió la Unión Soviética ésta actuó como elemento de cohesión de la Alianza, proporcionando a sus miembros una amenaza compartida de la que defenderse, cuya prioridad nadie ponía en cuestión. Desaparecido el bloque soviético, la percepción de las amenazas varía notablemente entre los aliados: éstas no tienen ya la misma prioridad para todos e incluso no tienen ni siquiera por qué ser compartidas. Como consecuencia, tampoco es fácil llegar a un acuerdo sobre cómo defenderse de ellas.

El primer paso –y la primera dificultad– para la elaboración del Concepto Estratégico debe ser el análisis del entorno estratégico existente, definiendo las amenazas y los riesgos a los que hay que hacer frente.

La Alianza tiene actualmente identificados una serie de riesgos comunes para Europa y la seguridad internacional, recogidos en la *Comprehensive Political Guidance* de Riga del año 2006, que son prácticamente los mismos que los que contemplaba el Concepto Estratégico de 1999:

1. El terrorismo, cada vez más global en alcance y letal en sus resultados.
2. La proliferación de armas de destrucción masiva.
3. Inestabilidad debida a los Estados fallidos, crisis regionales y conflictos y sus causas y efectos.
4. La creciente disponibilidad de sofisticadas armas convencionales.
5. El mal uso de las tecnologías emergentes
6. La interrupción del flujo de recursos vitales.

La Declaración sobre la Seguridad de la Alianza hecha en la Cumbre de Estrasburgo-Kehl (abril 2009) vuelve a recoger prácticamente la misma lista, añadiéndole el «cambio climático», por lo que es evidente que ésta será la base de partida para la lista de riesgos del nuevo Concepto Estratégico. Lo que ya no está tan claro es si existe una valoración común de todos esos riesgos o si más bien cada miembro los valora desde su perspectiva nacional. Y de igual modo, tampoco existe acuerdo sobre cuál es el orden de prioridad a la hora de afrontarlo.

Por ejemplo, en el caso del terrorismo, mientras que Estados Unidos adoptan una estrategia de prevención contra el terrorismo internacional, tratando de mantenerlo lejos de sus fronteras, los europeos tienen que convivir con la amenaza en sus propios países, por lo que mientras que Estados Unidos lucha en Oriente Medio contra sus bases, Europa pone el énfasis en la seguridad interior y en medidas para limitar los efectos de un ataque en su territorio.

Por otro lado, si ya hemos visto que desde la caída del muro de Berlín han aumentado las diferencias de criterio entre europeos y americanos en cuestiones de seguridad, el proceso de ampliación de la OTAN, con la entrada de hasta diez países del antiguo bloque soviético no ha hecho sino aumentar el número de visiones estratégicas distintas entre sí dentro de la Alianza. Está claro que si para Washington el terrorismo internacional es su principal prioridad estratégica no lo es en absoluto para los países del antiguo Pacto de Varsovia y del este de Europa, que tienen en la agresiva política exterior rusa de los últimos años su principal preocupación y buscan en la OTAN un plus de seguridad.

En este caso hay además importantes diferencias entre la Europa Occidental y la Oriental, ya que mientras ésta considera a Rusia una amenaza, aquélla no acaba de decidir qué actitud adoptar hacia Moscú.

Parece pues que no va a ser fácil llegar a un consenso en la lista de riesgos y en su priorización, asunto importante también puesto que de esa priorización dependerá el asignar a una u otra tarea los recursos de la Alianza, que no son ilimitados.

Una vez determinados los riesgos a los que habrá que hacer frente, los redactores del nuevo Concepto Estratégico tendrán que enfrentarse al problema de cómo hacerlo. En este caso el dilema afecta la esencia misma de la OTAN del futuro, pues el debate se centra en si ésta debe convertirse en una organización realmente global, o si por el contrario debería volver a sus orígenes y limitarse a actuar en la zona euroatlántica.

La globalización de la OTAN se refiere tanto a sus posibles futuros nuevos miembros como a su área geográfica de actuación. La Organización se convertiría en una alianza militar global que acogería a todos las democracias que quisieran sumarse. Si la seguridad es

indivisible, no tendría sentido diferenciar entre seguridad regional y seguridad global, como tampoco lo tiene diferencial entre seguridad nacional y seguridad internacional.

El problema de este planteamiento es que, a excepción de Estados Unidos, ningún otro miembro de la OTAN tiene intereses realmente globales ni la capacidad para defenderlos, por lo que el apoyo político es escaso. Para algunos de los que se oponen, la globalización de la OTAN convertiría a ésta en poco más que un instrumento de la política americana para preservar sus intereses estratégicos, mientras que para otros –sobre todo aquellos que se sienten amenazados por Rusia– la transformación minaría la validez del artículo V.

Para los globalizadores, si las amenazas son globales, la Alianza debe asumir también un papel global; la misión actual en Afganistán sería un buen ejemplo de ello. Fueron Estados Unidos los que lanzaron la idea antes de la Cumbre de Riga de establecer formas más institucionalizadas de colaboración con los países no europeos y no pertenecientes a la OTAN que contribúan a la misión en Afganistán, como Australia o Japón, de modo que fuese la funcionalidad, y no la localización geográfica, el criterio para ser miembro o para establecer asociaciones estables. Aunque la idea no salió adelante, ni Estados Unidos ni Reino Unido la han abandonado. Por eso los partidarios de la globalización tienen otro argumento que puede ser definitivo, y es que eso es lo que los americanos quieren. Como se dice en un informe del Comité de Defensa de la Cámara de los Comunes:

«Si la OTAN se limita a un papel regional, se arriesga a quedar marginada. La voluntad de la OTAN de jugar un papel global es crítica para que Estados Unidos le sigan dando su apoyo. Y sin el apoyo de Estados Unidos, la OTAN no tiene futuro.»

En resumen, las discrepancias previsibles a la hora de acordar un nuevo Concepto Estratégico van a ser muchas y de gran calado, lo que va a convertir su redacción en algo extremadamente difícil.

Otras dificultades de la OTAN

Aunque el principal problema al que se enfrenta actualmente la OTAN es la disparidad de criterios sobre la propia razón de ser de la Alianza, no es el único. Existen también dos carencias fundamentales que comprometen seriamente su futuro: la falta de capacidades militares, y la falta de voluntad política (en realidad ambas podrían resumirse en la segunda, puesto que con voluntad política podría remediarse la falta de capacidades).

En ambos casos, es en los aliados europeos donde recae la responsabilidad de estas carencias, que son las mismas que sufre la PESD, y por las mismas causas: un elevado número de países miembros, con intereses diferentes y no siempre coincidentes, con diferentes esfuerzos en defensa y con diferentes visiones del papel de las Fuerzas Armadas. De hecho, las operaciones reales de combate llevadas a cabo por la OTAN (Kosovo y Afganistán) demuestran la incapacidad europea para afrontarlas en solitario, por falta de capacidad militar y por falta de voluntad política.

En la guerra de Kosovo en el año 1999 por ejemplo, los americanos desplegaron 750 aviones de combate y realizaron el 80% de las salidas, mientras que los europeos a duras penas pudieron aportar 175 aviones. En Afganistán, que representa ahora mismo una

auténtica prueba para la credibilidad de la OTAN, los principales problemas vienen de la falta de tropas suficientes sobre el terreno. La OTAN ha encontrado grandes dificultades a la hora de generar fuerzas para Afganistán, y además existen grandes diferencias entre las contribuciones de los países participantes, lo que genera la sensación entre los principales contribuyentes de que la carga no está repartida equitativamente.

En Afganistán además, a la diferencia entre el número de tropas aportado, se suman los *caveats* o límites impuestos a la actuación de las tropas por sus respectivos gobiernos. Esto, además de complicar el trabajo a los comandantes en el teatro de operaciones alimenta el sentimiento de injusticia en el reparto de tareas que experimentan aquellos países que están soportando el mayor número de bajas.

Afganistán es la prueba evidente de las dos carencias mencionadas que sufre la OTAN, y que como se ha dicho están íntimamente relacionadas. De hecho, las principales carencias militares que sufre la OTAN son las relacionadas con aquellas capacidades que son imprescindibles para llevar a cabo operaciones expedicionarias: transporte aéreo estratégico, medios de reconocimiento e inteligencia, y comunicaciones interoperables. Y es que el problema es que actualmente las operaciones expedicionarias son sinónimo de operaciones discrecionales, es decir, no se trata de guerras de supervivencia nacional, con lo cual las naciones pueden elegir el grado de implicación que desean asumir, convirtiéndose su participación en una cuestión de voluntad política.

Pero la voluntad política para involucrarse en una operación militar combinada depende de la percepción de la existencia de un peligro compartido y de una necesidad asimismo compartida de respuesta. Y la opinión pública europea no tiene una percepción demasiado intensa de los riesgos. Atendiendo a los resultados del estudio de opinión *Transatlantic Trends 2008* (<http://www.transatlantictrends.org>) resulta que para los europeos la mayor amenaza para los próximos diez años es, junto con la dependencia energética, el calentamiento global, que un 82% de los europeos considera que puede afectarle directamente (eso quizás puede explicar la curiosa inclusión de dicho riesgo entre los que la OTAN debe afrontar en la lista de la Cumbre de Estrasburgo-Kehl). En el mismo estudio, sólo un 67% se siente amenazado por el terrorismo internacional, y un 47% por el fundamentalismo islámico, mientras que un 43% apoya las operaciones de combate en Afganistán.

Esa falta de apoyo social a las operaciones de combate hace muy difícil para los gobiernos europeos –aunque no para todos, como prueba el caso de Gran Bretaña y Francia– el implicarse en mayor medida en éstas, aún en el caso de que verdaderamente desearan hacerlo, y hace prácticamente inaceptables el menor número de bajas propias.

La falta de capacidades parece además de muy difícil solución en esta época de recesión en que nos encontramos ya que evidentemente sólo puede solventarse mediante un esfuerzo presupuestario adecuado. Y si este esfuerzo ya era menor que el necesario antes de la actual crisis económica global que padecemos parece claro que ésta va a empeorar aún más la situación.

Es un hecho que las democracias tienden a reducir sus gastos militares cuando el nivel de amenaza que perciben decrece. Entre los años 1989 y 1994, tras el final de la guerra

fría, los presupuestos militares de los miembros de la OTAN se redujeron en una media del 20%, y en la última década han continuado descendiendo como porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB). En el año 2008, mientras que el gasto militar de Estados Unidos alcanzó el 4% de su PIB, la media europea se quedó en el 1,7%. De hecho, si consideramos el objetivo del 2% del PIB en gasto de defensa para cada miembro de la OTAN, sólo cuatro de los 24 miembros europeos lo alcanzan. Así, el desfase entre Estados Unidos y los aliados europeos es enorme: el presupuesto de aquéllos supone el 75% de la suma total de los presupuestos de Defensa de los países miembros.

La falta de voluntad política y las deficiencias en capacidades comprometen seriamente la efectividad de la Alianza. La operación de Afganistán es paradigmática en este sentido, ya que es el modelo de lo que sería la nueva OTAN global que algunos (y sobre todo Estados Unidos) pretenden. Los problemas que están surgiendo allí son los que acompañarían a cualquier otra operación de la OTAN en el futuro. Y ahí está uno de los mayores riesgos para la supervivencia misma de la Alianza: si no demuestra su efectividad, Estados Unidos puede acabar desinteresándose de ella, lo que equivaldría a su desaparición.

La OTAN no puede sobrevivir sin Estados Unidos que ya hemos visto que son con mucho los mayores contribuyentes militares y financieros de la Alianza. Por otro lado, las dificultades para el desarrollo de la PESD nos dan una idea de lo que podría ser una OTAN únicamente europea. La reacción de Estados Unidos tras el 11-S, dejando a un lado a la OTAN, demuestra que si no la consideran efectiva y útil para sus intereses no van a dudar en prescindir de ella. Al fin y al cabo, los americanos no tienen ninguna necesidad del consenso para utilizar su poder militar, y menos de aquellos que desde su punto de vista no contribuyen a la seguridad internacional y ni siquiera están dispuestos a invertir lo necesario en su defensa.

Conclusiones

Desde la desaparición de lo que constituyó la causa de su nacimiento y su razón de ser durante 40 años, el bloque soviético, la OTAN ha vivido una continua crisis «existencial». Su utilidad y la necesidad de su existencia han sido desde entonces puestas en duda por muchos, aunque la Alianza ha sabido ir adaptándose a las circunstancias del momento y sobrevivir, seguramente porque nadie quiere renunciar a la formidable herramienta que representa.

El problema que se plantea sin embargo, es que no hay acuerdo en cómo utilizar esa herramienta, ni dónde ni con qué fines. Esa es la principal dificultad a la que se enfrenta ahora la OTAN, una vez que la reciente Cumbre de Estrasburgo-Kehl ha dado el pistoletazo de salida para la redacción del nuevo Concepto Estratégico, que debería aclarar de una vez por todas esas cuestiones.

La tarea se presenta ardua. La multiplicidad de opiniones, intereses, percepciones de riesgos no compartidas, de visiones estratégicas en suma, es muy grande en una Alianza con 28 Estados miembros que presentan enormes diferencias entre sí. Reconciliar las distintas visiones de un grupo de países tan diferentes, que van desde Albania a Estados Unidos, pasando por los de Europa Occidental, los países bálticos o los de la Europa

del Este parece de entrada casi imposible, por lo que corremos el riesgo de que en la búsqueda del necesario consenso se llegue a una solución «descafeinada» que satisfaga a todos pero que no sea realmente útil ni efectiva.

La OTAN ha sufrido a lo largo de su historia crisis que en su momento parecían que iban a acabar con ella, y todas las ha superado; sin embargo, quizás sea el actual un momento realmente crucial. Al reto de tener que definir de una vez por todas la Alianza del futuro, se suma el problema de Afganistán, verdadera prueba de fuego para la OTAN actual y para el modelo globalizado de ésta que muchas voces propugnan. Parece evidente que en un mundo cada vez más globalizado en todos los aspectos, no puede pretenderse que la seguridad y la defensa queden al margen de esta globalización. Sin embargo, lo que en el plano teórico puede resultar evidente es mucho más difícil de aceptar cuando el asumirlo significa comprometer recursos siempre escasos e incluso en el peor de los casos la vida de los soldados propios en un conflicto al otro lado del mundo; conflicto además cuya relación con la seguridad de cada país no es fácil de hacer entender a las opiniones públicas respectivas.

El problema de la definición de la OTAN del futuro, y lo que podríamos llamar el examen previo de su viabilidad que se está desarrollando ahora en Afganistán, llevan aparejado otro que puede llegar a ser el definitivo: la pérdida del interés de Estados Unidos en la Alianza. Hemos visto que las más graves crisis de ésta se han dado entre Estados Unidos por un lado, y algunos de los aliados europeos por otro. Las que se produjeron durante la guerra fría se solventaron con rapidez, puesto que existía el elemento aglutinador de la amenaza soviética. Las más recientes se han superado también, quizás porque nadie se atreva a dar el paso de renunciar a todo lo construido en la OTAN durante tanto tiempo, sin embargo, si no se le encuentra una utilidad real ese paso acabará por darse. Estados Unidos han demostrado que pueden actuar por su cuenta, que no tienen ningún reparo en dejar de lado a la OTAN si consideran que sus objetivos se van a lograr mejor así, y que no se van a enredar en buscar consensos innecesarios cuando sus intereses vitales están en juego. Hasta ahora cuando se ha dado el caso, como ocurrió tras el 11-S, se han limitado a obviarla y hacer como si no existiera; si la OTAN que surja como resultado del nuevo Concepto Estratégico y de las operaciones de Afganistán no va servir a sus intereses, es posible que prescindan definitivamente de ella, lo que supondría, esta vez quizás sí, el fin de la Alianza.

Bibliografía

ACERETE, Manuel: «La Alianza Atlántica y la Política Europea de Seguridad y Defensa», *Monografía* del CESEDEN, Madrid.

BARDAJÍ, Rafael L.: «¿Tiene futuro la OTAN?», *Libertad Digital*, marzo de 2009.

BARDAJÍ, Rafael L y COMA, Manuel, (ed.): *NATO 3.0. Ready for a New World*, Grupo de Estudios Estratégicos, Madrid, febrero de 2009.

CENTER FOR SECURITY AND INTERNATIONAL STUDIES: «North-Atlantic Treaty Organization: The Coming Bucharest Summit», *CSIS Files*, número 3, julio de 2007.

- COSIDÓ, Ignacio: «El futuro de la defensa europea», *Cuadernos de Estrategia*, número 129, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2004.
- FUNK, Stephen C.: *The Changing Face of NATO: Familiar or Unrecognizable the Next Century?*, US Army War College, abril de 1998.
- HENDRICKSON, Ryan C.: «The Miscalculation of NATO's Death», *Parameters*, primavera de 2007.
- HOUSE OF COMMONS DEFENCE COMMITTEE: «The future of NATO and European defence», Londres, marzo de 2008.
- LARRABEE, Stephen: «The United States and the European Security and Defense Policy: Old Fears and New Approaches», *Strategic Yearbook 2006*, RAND Corporation.
- LOBO, Ángel: «Presente y futuro de la OTAN», Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», diciembre de 2006.
- McNAMARA, Sally: «The European Security and Defense Policy: A Challenge to the Transatlantic Security Alliance», *The Heritage Foundation*, Washington, julio de 2007.
- PORTERO, Florentino: «La OTAN en su sesenta cumpleaños», Real Instituto Elcano, *ARI*, número 54/2009, marzo de 2009.
— «¿Qué Alianza Atlántica queremos?», *Libertad Digital*, mayo de 2009.
- POZO, Fernando del: «1949-2009: la OTAN ante su futuro», Real Instituto Elcano, *ARI*, número 58, abril de 2009.
- RINGSMOSE, Jens and RYNNING, Sten: «Come Home, NATO? The Atlantic Alliance's New Strategic Concept», *DIIS Report*, Copenhage, 2009.
- SANTÉ José María: «El desarrollo institucional de la Política Europea de Seguridad y Defensa», *Monografía del CESEDEN*, Madrid, abril de 2006.
- US DEPARTMENT OF STATE: «Fact Sheet: North Atlantic Treaty Organization», *The DISAM Journal*, primavera de 1992.