

# EL DECLIVE DE LA OTAN Y EL FUTURO DEL VÍNCULO TRANSATLÁNTICO

Francisco J. Ruiz González  
*Capitán de corbeta*

*La Alianza Atlántica parece a punto de desaparecer. Su fundador y principal miembro, Estados Unidos de América, está perdiendo interés en la Alianza, resultando en un pacto que está vaciándose de contenido y disminuyendo su relevancia geoestratégica... la seguridad europea está de ese modo convirtiéndose en mucho más europea y mucho menos atlántica (1).*

## Introducción

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) está en declive. La poderosa Alianza, capaz de derrotar al bloque soviético durante la guerra fría, ha intentado readaptarse durante más de una década, una vez privada de su principal enemigo, con la formulación de nuevos conceptos doctrinales para permanecer como la institución de seguridad clave en el área del Atlántico Norte.

Ese objetivo parecía alcanzado primero en Roma (1991) y después en Washington (1999), con un adecuado enunciado de las amenazas emergentes para la seguridad en el escenario posterior a la guerra fría, nuevas estructuras de mando militar, y una extensión de su marco geográfico de actuación. Las operaciones en Kosovo (1999) representaron una falsa ilusión sobre el posible papel de la OTAN en el siglo XXI.

Pero la ilusión finalizó el 11 de septiembre de 2001 (11-S). Cuando el islamismo radical atacó las Torres Gemelas y el Pentágono, había llegado el momento de que la OTAN probara su viabilidad: una de las amenazas emergentes, el terrorismo internacional, se había materializado del peor modo imaginable. El ataque externo contra uno de los miembros de la Alianza, esperado en Europa durante 40 años procedente de la Unión Soviética y sus satélites, se produjo en territorio de Estados Unidos procedente de un actor no-estatal como Al Qaeda, en ese momento operando libremente en un «Estado fallido» como el Afganistán de los taliban.

Inmediatamente la OTAN (liderada en esa ocasión por Francia) proclamó que uno de sus miembros había sido atacado, lo que de acuerdo con el artículo V del Tratado de Washington representaba que el mecanismo de defensa colectiva debía ser automáticamente activado. Pero la respuesta norteamericana fue ignorar esa activación.

---

(1) КУРЦААН, Charles A.: «El crecimiento de Europa, el internacionalismo americano cambiante, y el fin de la primacía de Estados Unidos», en *Political Science Quarterly*, volumen 18, número 2, pp. 183-197, junio de 2003.

La consecuencia inmediata fue dejar a la OTAN fuera de la ecuación de la Guerra Global Contra el Terror, GWOT (*Global War On Terror*), no oficialmente declarada por Estados Unidos. La fuerte oposición de Francia y Alemania a la invasión de Irak en 2003 no es otra cosa que una prueba más de la falta de viabilidad de la OTAN para el futuro.

Hoy en día la Alianza ha sido reducida a un foro de cooperación y consultas, en el cual no se adopta ninguna decisión realmente importante sobre seguridad y defensa, llevando a cabo sólo operaciones residuales de asistencia humanitaria o mantenimiento de la paz en lugares remotos como Pakistán y, en el futuro, lugares como Darfur o similares. La misión de la Fuerza Internacional de Asistencia y Seguridad (ISAF), que podría servir igualmente de modelo de la actuación de la Alianza para el futuro, está acrecentando las diferencias entre los aliados ante los distintos grados de implicación y las *caveats* o restricciones que los países han impuesto a la actuación de las tropas.

La situación es tan crítica que sólo una completa reforma de la Organización en la pasada Cumbre de Riga (noviembre de 2006) podría haber garantizado su supervivencia. Esta reforma no se produjo, dado que cuanto más radicales son los cambios más difícil es alcanzar un acuerdo que, como es bien sabido, se debe adoptar por unanimidad de todos los miembros. La gran expansión de la Alianza durante el periodo de readaptación, de 16 a 19 miembros en el año 1999, y a 27 en el año 2004, hace esa reforma incluso más improbable (2).

En este artículo repasaré el periodo que he venido a llamar de «entreguerras» (la guerra fría y la GWOT); los caminos divergentes seguidos por los miembros de la Alianza en el campo de la seguridad, el papel limitado y casi simbólico jugado por la OTAN tras los acontecimientos del 11-S, así como las distintas perspectivas estratégicas para el futuro de los aliados y las posibles alternativas para el vínculo transatlántico.

Todo ello para apoyar mi tesis de que la OTAN ha perdido gran parte de su razón de ser, y que debería definirse un nuevo marco de cooperación entre ambas orillas del Atlántico, que preservando los múltiples logros de la antigua Alianza, esté basado en una relación bilateral entre Estados Unidos y la Unión Europea, y se materialice en un nuevo acuerdo de seguridad global (no sólo para la defensa colectiva), extensible en el futuro a otras áreas en el mundo donde se compartan los mismos valores, para afrontar adecuadamente los retos globales de la seguridad del siglo XXI.

### **Los dividendos de la paz: evolución de la OTAN desde 1991 a 2001**

El 19 de noviembre de 1989: cae el muro de Berlín, seguido por la reunificación de Alemania (3 de octubre de 1990), el fin del Pacto de Varsovia (1 de julio de 1991) y la disolución de la Unión Soviética (diciembre de 1991). Las viejas estrategias de la OTAN de «mutua destrucción asegurada» y «respuesta flexible» habían funcionado adecuadamente, derrostando por asfixia económica al bloque soviético después de una pugna de cuatro décadas.

---

(2) «Cuanto más países participan en el proceso de la decisión, menos probable es alcanzar un acuerdo», profesor Marc Genest, conferencia «La guerra global contra el terror», Curso de Estrategia y Política, *Naval War College*, octubre de 2005.

Con el fin de la guerra fría desapareció esa amenaza monolítica, masiva y unidireccional, pero aparecieron múltiples inestabilidades como consecuencia del «nuevo orden mundial» resultante. Esas inestabilidades estaban basadas en viejas disputas, choques étnicos y religiosos, y reclamaciones fronterizas.

Se generaron por tanto nuevas necesidades de seguridad, que la OTAN trató de identificar con la promulgación de su Concepto Estratégico, en la Cumbre de Roma de noviembre de 1991. Las amenazas principales identificadas en ese documento eran: las armas de destrucción masiva, los misiles balísticos de largo alcance, la posible interrupción del flujo de suministros vitales, y las acciones terroristas y de sabotaje. Las políticas de seguridad debían estar basadas en tres elementos que se apoyan mutuamente: diálogo, cooperación y defensa colectiva. Se mantiene un proyecto básicamente defensivo, con unas Fuerzas Armadas reducidas en número pero más flexibles, y con una menor dependencia de los medios nucleares.

En el año 1999, durante la Cumbre de Washington que conmemoraba el quincuagésimo aniversario de la OTAN, se promulgó un nuevo Concepto Estratégico, siendo su cambio más importante que la Alianza estaría preparada para asumir nuevas misiones de prevención de conflictos y Operaciones de Respuesta de Crisis (CRO, en siglas anglosajonas), misiones que fueron denominadas de «no-artículo 5», en referencia al compromiso básico de defensa colectiva incluido en el Tratado original, geográficamente restringido al área del Atlántico Norte.

En este punto es necesario destacar la relevancia de las operaciones ejecutadas en Kosovo del 24 de marzo al 9 de junio de 1999. A pesar de la ausencia de una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas debido a la oposición de China y, muy especialmente, de Rusia, la OTAN llevó a cabo una campaña de bombardeos contra la República Federal de Yugoslavia, debido a la limpieza étnica contra la minoría albanesa en la provincia de Kosovo.

Los argumentos de la OTAN para violar la soberanía de una nación-Estado y participar en sus disputas internas representaron, bajo mi punto de vista, un modelo aplicable para un nuevo y más efectivo orden mundial: el conflicto era una amenaza para la seguridad regional y causó una gran crisis humanitaria; Yugoslavia estaba violando la Ley de los Conflictos Armados (*jus in bellum*), había necesidad de defender a los observadores de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) desplegados sobre el terreno y, un hecho muy relevante, la naturaleza multinacional de la acción y la propia credibilidad de la OTAN proporcionaban la legitimidad denegada por el Consejo de Seguridad (3).

¿Pudo la campaña del año 2001 contra los talibán/Al Qaeda en Afganistán, Operación Libertad Duradera (OEF, en siglas anglosajonas) haber sido conducida de un modo similar? Considero que sí, especialmente cuando en este caso se aprobó una resolución de Naciones Unidas autorizando el uso de la fuerza, pero sólo si Estados Unidos hubiese estado más interesados en la acción multilateral que en ser extremadamente efectivos en la respuesta posterior al 11-S.

---

(3) Doctora Jane G. Dalton, conferencia «Ley internacional y recurso al uso de la fuerza», en *Naval War College*, 2005.

En todo caso es fácilmente comprensible que, dada la magnitud de de las acciones terroristas, ésa era una consideración menor para ser tenida en cuenta por los dirigentes americanos, otra evidencia de la falta de utilidad de la OTAN. El modelo de «guerra conducida por comités» como fue despectivamente denominada la intervención en Kosovo ante la necesidad de alcanzar decisiones unánimes en el marco de la OTAN, sumado al hecho de que las fuerzas de Estados Unidos ejecutaron un 80% de las acciones de combate (debido a la falta de capacidades militares de los aliados europeos) ciertamente no parecían ser una herramienta ideal para una reacción de emergencia como OEF.

Pero antes de examinar la limitada contribución de la OTAN al nuevo orden mundial pos 11-S, repasemos la evolución de las políticas europeas de seguridad y defensa desde el fin de la guerra fría.

### **El «segundo pilar»: la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)**

Con el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en 1992, se creó el «segundo pilar», referido a la Política Exterior de Seguridad Común (PESC), de la cual la PESD forma parte.

En aquel momento el «brazo armado» europeo era la Unión Europea Occidental (UEO/WEU), y el marco para sus relaciones con la OTAN fue aprobado en el Consejo del Atlántico Norte (NAC, en siglas anglosajonas) celebrado en Berlín en el año 1996. Los acuerdos establecían que la UEO podría usar recursos de la Alianza cuando lo decidiese el NAC; la opción de que el *Deputy SACEUR* (*Supreme Allied Commander Europe*), tradicionalmente un europeo participase en operaciones de la UEO (limitadas al catálogo de *misiones Petersberg*) (4), y la eventual participación de miembros OTAN no-UEO en las operaciones. En todo caso, y dada la falta de actividades y de recursos propios de la UEO, esa relación no supuso ningún problema para el vínculo transatlántico.

Sin embargo, la cumbre bilateral Reino Unido-Francia en Saint-Malo, en el año 1998, representó un cambio radical en el panorama estratégico europeo. En resumen, los dos países acordaron que la Unión Europea debía tener capacidad de actuar con autonomía, apoyada por una fuerza militar creíble, los recursos para usarla y la disposición de hacerlo, para responder a crisis internacionales.

La administración Clinton inmediatamente percibió ese cambio en la postura británica como una posible redefinición, en el futuro, del vínculo transatlántico. Algunos días después de la Cumbre Madeleine Albright (secretaria de Estado de Estados Unidos) estableció los límites aceptables para esta redefinición (la llamada teoría de las tres «D»): la no Disgregación de las capacidades aliadas, la no Duplicación de esfuerzos y la no Discriminación de los miembros de la OTAN (no miembros de la Unión) en el proceso de la decisión.

---

(4) Las *misiones Petersberg*, un legado de la UEO, están incluidas en el artículo 17 del Tratado de la Unión, y constituyen el marco inicial de la PESD. Se trata de las misiones de ayuda humanitaria, de mantenimiento de la paz, y de respuesta de crisis en las que fuerzas de combate pudieran tomar parte, incluyendo operaciones de imposición de la paz.

El Consejo Europeo de Colonia en el año 1999 representó la incorporación de los acuerdos bilaterales de Saint-Malo a la esfera del «segundo pilar». Javier Solana, antiguo secretario general de la OTAN, fue designado como alto representante de la PESD, de algún modo el ministro de Asuntos Exteriores europeo.

Por su parte, *lord* Robertson, sucesor de Solana al frente de la Alianza, insistió en que la defensa común europea no debía ser desarrollada en detrimento del vínculo transatlántico, con los siguientes principios de coordinación: mejora de las capacidades de defensa europeas, inclusión de los aliados no miembros de la Unión, e indivisibilidad de la defensa europea. El acuerdo alcanzado en la Cumbre de la OTAN en Washington en el año 1999, después de vencer la resistencia de países como Turquía, fue denominado «Berlín Plus» en referencia al pacto de 1996.

Los hitos de la evolución de la PESD fueron marcándose en los sucesivos Consejos Europeos: en Helsinki (diciembre de 1999) se definieron el HHC (*Helsinki Headline Goal Catalogue*), objetivo de fuerza de la Unión Europea (5), y las estructuras permanentes el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar de la Unión (EUMC), y el Estado Mayor Militar (EUMS); en Santa María da Feira (junio de 2000) fueron creados los mecanismos civiles de gestión de crisis y la fuerza policial-militar de 5,000 miembros; en junio de 2001 los Comités Militares de la OTAN y la Unión Europea celebraron su primera reunión de coordinación en Bruselas.

El señor Solana destacó entonces los problemas que estaban surgiendo entre la Unión y Estados Unidos, considerando las primeras decisiones de la nueva administración Bush (obstáculos al libre comercio, no ratificación del Protocolo de Kioto y el escudo antimisiles balísticos) como las principales razones de esas posturas divergentes. En todo caso, también declaró que las diferencias eran más retóricas que reales.

En la misma línea, el presidente Bush dijo, durante su visita a Varsovia el 15 de junio de 2001, que:

«Cuando Europa y América están unidas, la historia tiende a la estabilidad; cuando no, tiende a la tragedia» (6).

La tragedia estaba entonces mas cerca de lo que nadie podía imaginar.

### **El nuevo entorno de seguridad después del 11-S**

Durante la campaña electoral para las presidenciales del año 2000, George W. Bush declaró que las alianzas tradicionales eran el eje central de la implicación de su país en el mundo, como un multiplicador esencial de su actividad internacional. En ese mismo año, la futura consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice, escribió en *Foreign Affairs* que la OTAN era la Alianza más importante para América (7).

---

(5) La Unión Europea debe ser capaz de desplegar una fuerza autosostenida de 60.000 efectivos, en menos de 60 días, con los adecuados medios navales y aéreos, y sostener las operaciones al menos por un año.

(6) Seguridad y Defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades», Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 62.

(7) CAMPBELL, Kurt M.: «¿El fin de las Alianzas? No tan rápido», en revista *The Washington Quarterly*, p. 158, primavera de 2004.

Sin embargo, la subsiguiente administración Bush fue acusada, incluso antes del 11-S, de falta de coordinación, así como de compromiso, con esos aliados formales. De acuerdo con ese punto de vista, los ataques terroristas sólo sirvieron como catalizadores que aceleraron las divergencias preexistentes. Sin duda alguna, la GWOT ha dado menos prioridad a las alianzas heredadas por considerarlas inadecuadas para afrontar los actuales retos globales.

Después de los eventos del 11-S gran parte del mundo se apresuró a sumarse a los esfuerzos de Estados Unidos para combatir el terrorismo internacional mediante la intervención militar en Afganistán. La OTAN estaba en primera línea, con la decisión de invocar el artículo V del Tratado de Washington el mismo 12 de septiembre, cláusula central de la Carta Fundacional de la OTAN que establece que un ataque armado contra uno de los aliados en Europa o Norteamérica se considerara un ataque contra todos ellos.

Los aliados acordaron el 4 de octubre (a petición de Estados Unidos) la adopción de ocho medidas en apoyo de la campaña contra el terrorismo:

1. Mejorar el intercambio de inteligencia y la cooperación relacionados con las amenazas planteadas por el terrorismo.
2. Proporcionar individual o colectivamente asistencia a los aliados u otros Estados que estén sujetos a la amenaza terrorista por su apoyo a la campaña contra el terror.
3. Tomar las medidas necesarias para incrementar la seguridad de las instalaciones de Estados Unidos o los restantes aliados en sus territorios.
4. Cubrir los «huecos» dejados por los medios empleados en apoyo de operaciones contra el terrorismo.
5. Proporcionar libertad de vuelo a las aeronaves aliadas para vuelos militares relacionados con operaciones contra el terrorismo.
6. Proporcionar acceso a los medios de Estados Unidos y otros aliados a los puertos y aeropuertos del territorio OTAN para conducir operaciones contra el terrorismo.
7. Desplegar las agrupaciones navales permanentes en el Mediterráneo Oriental.
8. Desplegar cinco aviones AWACS a Estados Unidos para apoyar operaciones contra el terrorismo.

¿Fue esa contribución suficiente para justificar la existencia de la OTAN? Considero que la respuesta es no, ya que el único modo de haber concedido la necesaria relevancia a la Organización hubiese sido ejecutar la OEF, que comenzó el 7 de octubre de 2001, como una operación militar de la OTAN, de acuerdo con su concepto original (defensa colectiva).

Esa es la verdadera razón de ser de la Organización, ya que los otros dos componentes incorporados en los años noventa (el diálogo y la cooperación) ya se desarrollan, con una participación más amplia, en otros foros intergubernamentales como por ejemplo la OSCE, que incluye a todos los aliados entre otras naciones. Cualquiera de las misiones citadas podría haberse cumplido sin la existencia de la OTAN, por medio de simples acuerdos bilaterales entre países.

Sería simplista decir que la decisión de conducir la GWOT por fuera del marco de la OTAN estuvo exclusivamente relacionada con el unilateralismo de la administración Bush. Hubo razones lógicas y más profundas, una de ellas la evidente disparidad en el esfuerzo de defensa entre Estados Unidos y sus aliados europeos.

Sirva de ejemplo que en el año 1990 el gasto medio de defensa en los países de la OTAN era el 4,1% del Producto Interior Bruto (PIB), con una cifra del 5,7% para Estados Unidos y de un 3,2% para los miembros europeos. En el año 2001 esos porcentajes habían caído al 2,7% para Estados Unidos y el 1,9% para los miembros europeos.

Esto representa para Estados Unidos el mantenimiento de casi la misma cantidad bruta total (de 317.000 millones en el año 1990 a 313.000 millones en 1999), pero supone una disminución para los europeos de 186.000 millones a 158.000 millones, incluso contando con tres nuevos países después de la ampliación de 1999 (8). Estados Unidos invierten en investigación y desarrollo militar y en gasto por militar en servicio activo cuatro veces más que el total de los países europeos.

Todas esas disparidades contribuyeron a crear el llamado «desfase de capacidades»; la defensa europea ha entrado en el siglo XXI sufriendo significativas carencias, entre las que se incluyen medios de transporte estratégico insuficientes para desplegar las fuerzas y sus equipos, inadecuado reabastecimiento aéreo, limitada capacidad ofensiva de aviación de caza todo-tiempo y municiones con guiado de precisión; insuficientes medios de reconocimiento y obtención de inteligencia en los niveles estratégicos y táctico; inadecuado mando y control desplegable; inadecuada capacidad de supresión de las defensas aéreas enemigas y carencias en comunicaciones seguras e interoperables (9).

Se podría argumentar que por importante que fuese el desfase tecnológico entre aliados en el año 2001, mucho mayor lo era el existente entre Estados Unidos y los miembros de las coaliciones *ad hoc* formadas para conducir la GWOT. Pero hay que tener en cuenta la flexibilidad política proporcionada por esa clase de coaliciones, en las cuales Estados Unidos no necesitan convencer a 25 países para alcanzar una decisión que, como es bien sabido en el caso de la OTAN, debe ser unánime.

Revisemos ahora como evolucionaron las diferentes estrategias de seguridad, así como las organizaciones de defensa, para intentar adaptarse a la nueva realidad estratégica.

### **La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos (NSS, 2002) y la Estrategia de Seguridad de la Unión Europea (ESS, 2003)**

Después de suprimir el poder talibán en Afganistán, la promulgación de la NSS, en septiembre de 2002 es un elemento clave para comprender la orientación estratégica de la política americana para conducir la GWOT.

En diciembre de 2003 la Unión Europea promulgó un documento similar, la ESS, conocido como Documento Solana; fue en cierto modo la respuesta europea a la NSS, la cual asignaba a la Unión Europea exclusivamente un papel de socio económico, así como un intento de superar las profundas diferencias surgidas entre los europeos durante los

---

(8) Cifras en millones de dólares estadounidenses, información disponible en la *web* de la OTAN, en: [www.nato.org](http://www.nato.org)

(9) APPATHURAI, James: «Reduciendo el desfase de capacidades», en *Revista de la OTAN*, otoño de 2002.

albores de la Operación Libertad para Irak, OIF (*Operation Iraqi Freedom*). Es muy interesante comparar ambos documentos y sus referencias a la OTAN.

Primero, la Unión Europea formula el concepto de «implicación preventiva», usando todos los elementos de poder, siendo el recurso a la fuerza militar la última opción. Estados Unidos, incluso considerando muy útiles los restantes elementos del poder nacional (diplomacia, información y economía), asigna en la práctica a los militares el principal papel en su estrategia de seguridad y materializado en el concepto de «acciones militares preventivas».

Se podría decir que en general la NSS es más agresiva y unilateral que la ESS. Esas disparidades y algunas otras puede hacer incluso más difícil en el futuro alcanzar acuerdos en las negociaciones a 26 bandas en la OTAN, siendo 19 de ellos también miembros de la Unión.

Es sorprendente el hecho de que haya sólo cuatro referencias a la OTAN en toda la ESS, siendo descrita como «una importante expresión de la relación transatlántica (10)». En el caso de la NSS, el número de referencias es de catorce, la mayor parte de ellas al comienzo del Capítulo VIII «Desarrollar agendas para la acción cooperativa con los restantes centros de poder global», donde Estados Unidos dictan a la OTAN los «deberes» que debe realizar si también quiere ser una herramienta útil en el entorno pos 11-S, incluyendo:

- Expandir la pertenencia a la OTAN a aquellas naciones democráticas con la voluntad y capacidad de compartir la carga de la defensa de los intereses comunes.
- Asegurar que las fuerzas militares de las naciones de la OTAN pueden hacer las aportaciones adecuadas a las coaliciones que se formen.
- Aprovechar las oportunidades tecnológicas y la economía de escala en los gastos de defensa para transformar las fuerzas de la OTAN, de modo que disminuyan sus vulnerabilidades.
- Mantener la habilidad de trabajar y luchar juntas como aliados a la vez que se toman los pasos necesarios para transformar y modernizar las fuerzas propias (11).

Basándose en esos criterios, en septiembre de 2002 el secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, hizo pública una propuesta para crear una fuerza aliada de reacción rápida. La iniciativa de creación de la NRF (*NATO Response Force*) fue anunciada dos meses después, en la Cumbre de Praga de noviembre de 2002, junto con otras importantes iniciativas de transformación militar, el Compromiso de Capacidades de Praga (PCC), y la revisión de la estructura de mandos militares de la OTAN (12).

Todos esos cambios, junto a la aprobación también en Praga del Concepto Militar de Defensa contra el Terrorismo, fueron medidas en la dirección correcta para readaptar (de

---

(10) «Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia de Seguridad Europea», diciembre de 2003, p. 9.

(11) «La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América», p. 25, septiembre de 2002.

(12) La NRF es una fuerza de alta disponibilidad y avanzada tecnológicamente. Debe disponer de un total de 25.000 efectivos y ser capaz de comenzar el despliegue cinco días después de ser decidido, y auto-sostenerse en operaciones de duraciones de hasta 30 días, o más si es reabastecida. La nueva estructura de mandos fue optimizada para el uso de la NRF, y el PCC es un intento de reducir el desfase de capacidades entre ambos lados del Atlántico.

nuevo) a la Alianza. Pero si consideramos que la autorización política para el uso de la NRF debe ser dada caso por caso y por unanimidad del NAC, principal organismo OTAN en el proceso de la decisión, esos cambios resultaron ser de una utilidad limitada, como la intervención de Estados Unidos en Irak probó inmediatamente.

Como ya se describió el crecimiento del número de miembros de 19 a 26 con una nueva expansión hacia el Este en el año 2004 no parece hacer más fácil el proceso. Adicionalmente, los aliados europeos (miembros de la Unión Europea) están intentando, con presupuestos de defensa que permanecen en una media inferior al 2% de sus PIB, cumplir simultáneamente sus compromisos con el HHC de la Unión Europea y el PCC de la OTAN, mientras que Estados Unidos han incrementado exponencialmente sus gastos militares tras el 11-S (hasta un 3,5% del PIB en 2003).

### **El vínculo transatlántico durante la OIF**

En octubre de 2002, el secretario de Defensa, Rumsfeld promulgó el memorando «Cuestiones a ser consideradas para el empleo de fuerzas de Estados Unidos», en el cual se establece que:

«...la estructura de mando debe ser clara, no una estructura de mando colectiva donde un comité toma decisiones. Si Estados Unidos necesitan o prefieren una coalición... debemos tener un claro entendimiento con los demás países participantes que deberán hacer todo lo necesario para alcanzar los objetivos acordados... en general, la misión determinará el carácter de la coalición, y no al revés.»

Esta afirmación muestra de un modo transparente que la estrategia de Estados Unidos para la GWOT está basada más en arreglos bilaterales con un grupo heterogéneo de países, lo que asegura un completo control americano sobre las operaciones militares, que en acciones multilaterales que requieran obligaciones comunes y recíprocas (es decir, el modelo OTAN).

En el cenit de la crisis creada por la intervención en Irak (13), en abril de 2003, Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo lanzaron una iniciativa para desafiar el *status quo* de la OTAN. La propuesta incluía la creación de una Célula de Planeamiento de la Defensa Autónoma, que proporcionaría primero a esas naciones y luego a toda la Unión Europea la capacidad de planear y conducir operaciones sin medios de la OTAN, yendo más allá de los acuerdos «Berlín Plus».

Esa propuesta fue hábilmente reconducida por el Reino Unido hacia el ámbito de la Unión, pero encendió todas las alarmas en Estados Unidos y Turquía, con el secretario Rumsfeld declarando sarcásticamente que «el vínculo transatlántico nunca podría ser reemplazado por la defensa del chocolate». A pesar de estos comentarios, la Unión

---

(13) MANN, James: *Rise of the Vulcans*, capítulo XXI «Hacia la guerra con Irak», p. 355: «En febrero de 2003, el vicepresidente Cheney se reunió con el embajador francés y le preguntó: “¿Es Francia un aliado o un enemigo?” El embajador insistió en que Francia era todavía un aliado. “Tenemos muchas razones para concluir que ustedes no son realmente un amigo o aliado”», replicó el vicepresidente.

Europea continuó el desarrollo de la PESD aprobando en noviembre de 2003 la creación de los Grupos de Combate (14) y la Agencia Europea de Defensa (EDA).

Finalmente, en febrero de 2005 el canciller alemán Schröder propuso un papel más fuerte para la Unión Europea en la elaboración de políticas transatlánticas. Valoró que la OTAN «ya no es el foro principal donde los socios trasatlánticos discuten y coordinan estrategias», y que el diálogo Estados Unidos-Unión Europea:

«En su forma actual no hace justicia ni a la importancia creciente de la Unión ni las nuevas demandas de cooperación transatlántica» (15).

Sus argumentos fueron interpretados como una sugerencia de que la Unión Europea, por fuera de la OTAN, debería ser el interlocutor preferente de Estados Unidos en temas como es programa nuclear iraní y el control de exportación de armamento a China. De hecho, ese modelo de cooperación ya ha sido empleado, por ejemplo, para la «hoja de ruta» del conflicto israelí-palestino, elaborada por Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia y la ONU.

### **El futuro (o la falta de) de la OTAN y la PESD**

Si admitimos que las Alianzas pueden deteriorarse y llegar a disolverse por varias razones, como el cambio de identidad de la amenaza que produjo la asociación original (el fin de la Unión Soviética), o que los miembros comiencen a cuestionar la capacidad o voluntad de sus socios para cumplir sus obligaciones (desfase de capacidades), o que los Estados redefinan sus intereses como resultado de una nueva percepción doméstica de la amenaza (la NSS tras el 11-S), y finalmente la incompatibilidad de los principios estratégicos («implicación preventiva» europea frente a «acciones militares preventivas» norteamericanas), podemos concluir que la OTAN es una seria candidata a disolverse, superando el impacto de una «institucionalización» (tendencia a mantener lo existente) que parece ser de lo poco que mantiene unida a la Alianza (16).

Las importantes pero colaterales misiones llevadas a cabo en la actualidad por la OTAN, como ISAF en Afganistán, ni son parte de la misión básica de «defensa colectiva», ni justificación suficiente para su existencia. Por lo tanto, ¿hay alguna alternativa para la continuación de la OTAN? Teóricamente, sí. De hecho, algunos *think-tanks* están apoyando propuestas ambiciosas como base para el debate, que no quedó en ningún caso cerrado en la Cumbre de Riga.

Esas propuestas contienen iniciativas como: la inclusión como nuevos miembros de Israel, Japón y Australia; la participación activa de la OTAN en la seguridad interior contra el terrorismo; el establecer explícitamente los valores básicos que unen a sus miembros

---

(14) Cada *Battlegroup* constaría de 1.500 efectivos, desplegables en 15 días en un entorno hostil, y capaz de sostener sus operaciones por 30 días, o hasta 120 con rotaciones.

(15) ARCHICK, Kristin: «Los Estados Unidos y Europa: asuntos de actualidad», en Informe para el Congreso de los Estados Unidos, junio de 2005.

(16) WALT, Stephen M.: «Porque las alianzas permanecen o se colapsan» en «Estrategia y planeamiento de fuerzas», capítulo XXI, *Naval War College*, 2004.

(democracias liberales) y el enemigo común (por ejemplo, el extremismo islámico), y modificar el sistema de votaciones, incluyendo el concepto de «abstención constructiva», que posibilitaría a la OTAN alcanzar decisiones no-unánimes (17). Incluso siendo ideas interesantes, el cambio radical que representarían para la Alianza hacen muy dudoso que se logre un acuerdo unánime de los miembros.

En la evolución de la PESD la postura norteamericana tendrá una importante influencia. Algunas voces al otro lado del Atlántico argumentan que Estados Unidos debería oponerse a estas iniciativas. Las ventajas jurídicas serían mantener en su poder la llave de la defensa europea (por medio del artículo V del Tratado de Washington), el retener a las fuerzas aliadas bajo su propia cadena de mando (ya que los mandos OTAN en Europa desempeñan a la vez mandos del EUCOM (*European Command*) con un sistema de «doble-gorro», pudiendo graduar por tanto la respuesta colectiva en función de sus intereses nacionales. Las ventajas militares serían mantener el desfase existente, impidiendo que la Unión Europea se convierta en un competidor global de Estados Unidos.

Pero incluso desde el punto de vista americano cabe apoyar la alternativa contraria: una mayor implicación europea en su propia defensa permitiría a Estados Unidos liberar valiosos recursos del «área de operaciones» de Europa (que pueden ser usados en áreas críticas como Asia Central y el este de África para la «larga guerra», como se denomina ahora a la GWOT), y forzaría a los aliados a invertir más en defensa, después de dejar esa carga durante décadas en manos americanas, sin tener que recurrir, por ejemplo, a ofertar las mismas fuerzas para la NRF de la OTAN y los Grupos de Combate de la Unión.

En esa línea, se pueden apreciar progresos esperanzadores. La «Iniciativa de Seguridad y Comercio de la Defensa» de Estados Unidos y la revisión del régimen de control de sus exportaciones militares, conducirán a un nuevo marco para la cooperación industrial en equipamientos de defensa mutua. El acuerdo de cooperación usado para el *Joint Strike Fighter* representa un buen modelo, y la aprobación de la venta del vehículo aéreo no tripulado *Predator* a Italia ha ayudado a Europa a mantenerse en la estela de Estados Unidos en lo referente a equipamiento de última tecnología.

Algunos países son contrarios a una defensa europea autónoma. Dinamarca, por ejemplo, rechaza participar en la PESD representaría el paradigma de un pequeño país que no está muy interesado en aumentar su inversión en capacidades militares y prefiere mantener el *status quo*, siendo defendido en última instancia por Estados Unidos.

Por otro lado, Turquía sería el paradigma de un país temeroso de convertirse en un actor aislado si Estados Unidos redujeran su implicación en la defensa europea, ya que, aunque ingresó en la OTAN en los años cincuenta debido a su valor geopolítico, no ha podido incorporarse aún a la Unión Europea por su incapacidad de cumplir los llamados «Criterios de Copenhague» del año 1993 (básicamente buen gobierno democrático y respeto a las reglas de libre mercado).

---

(17) Fundación para el Análisis y Estudios Sociales (FAES), Informe completo, disponible *on-line* en: [www.fundacionfaes.org/documentos/Informe\\_OTAN.pdf](http://www.fundacionfaes.org/documentos/Informe_OTAN.pdf).

En esos casos las consecuencias de una PESD fuerte serían igualmente positivas: los países pequeños tendrían que elegir entre invertir más en defensa o especializar sus fuerzas militares en algunas capacidades limitadas requeridas para la defensa común (el concepto de «especialización de funciones»); y algunos miembros de la OTAN (y no de la Unión Europea) deberían incrementar sus esfuerzos para cumplir los criterios de incorporación a la Unión, teniendo como resultado una mayor democracia, estabilidad y mercados abiertos en zonas críticas del sureste de Europa.

## Conclusiones

A lo largo de este trabajo he destacado que el fin de la guerra fría representó para la OTAN un cambio dramático en la identidad de la amenaza que produjo la asociación original; que cuando el artículo V del Tratado se invocó por primera vez después de los ataques del 11-S Estados Unidos decidieron actuar por fuera del marco de la Alianza; que la Unión Europea está tomando pasos decisivos hacia una PESD; y que después del 11-S las preferencias de Estados Unidos se centran más en coaliciones «de fortuna» que en alianzas tradicionales, dejando para la OTAN un papel residual en la ejecución de la GWOT.

Además de eso, las respectivas NSS y de la Unión Europea identifican similares amenazas y objetivos estratégicos, pero divergen sobre la mejor forma de afrontarlas; la existencia de la OTAN en las condiciones actuales es de escaso valor para Estados Unidos, representa un obstáculo para el desarrollo de la PESD, y es una excusa para que algunos países europeos no afronten sus carencias militares; y las reformas que serían necesarias en la OTAN, por radicales, no parece que puedan alcanzarse debido al obligatorio consenso requerido.

Ante esa situación, es necesaria una alternativa que defina un nuevo marco estratégico en el área del Atlántico Norte, manteniendo el llamado vínculo transatlántico, que podría pasar por sustituir la OTAN (Tratado de Defensa Colectiva) por un nuevo acuerdo bilateral entre Estados Unidos y la Unión Europea (Tratado de Seguridad Colectiva), aprovechando como base los elementos coincidentes todos los de las respectivas estrategias de seguridad.

Ese acuerdo optimizaría el uso coordinado de todos los elementos de poder internacional, desde el diplomático (como en el caso de la «hoja de ruta» para el Oriente Medio o las negociaciones con Irán), la información (vendiendo un multilateralismo eficaz y «seguridad humana»), la economía (desde ayudas financieras basadas en buenas prácticas de gobierno hasta sanciones económicas) y por supuesto militares (cubriendo todo el espectro de las operaciones), al servicio del *Comprehensive Approach to Security* que se intenta desarrollar en Occidente.

Los logros alcanzados en múltiples ámbitos por la anterior Alianza, como sus acuerdos de estandarización, deben ser mantenidos y sus estructuras de mando e instalaciones compartidas entre el EUCOM y el EUMS, de modo que se eviten las actuales duplicidades. Los países europeos se verían forzados a invertir más en defensa, para cumplir el HHC y reducir el desfase tecnológico, potenciando la EDA y facilitando la transferencia tecnológica desde Estados Unidos.

Para Estados Unidos el nuevo Tratado representaría claros beneficios: negociaría *vis-à-vis* con un solo interlocutor (la Unión Europea, que debería alcanzar antes una postura común) y no con 25 países diferentes; la asunción por la Unión Europea de sus responsabilidades en su ámbito geográfico permitirían liberar recursos para otras áreas de vital interés durante la «larga guerra», y la reducción del desfase en capacidades mejoraría la interoperabilidad.

Los países europeos no miembros de la Unión se verían forzados a cumplir con los exigentes requerimientos de ingreso, con el resultado de incrementar la libertad y estabilidad en algunas zonas vitales como el este y sureste de Europa. Del mismo modo, otros poderes regionales y organizaciones multinacionales, compartiendo los mismos valores básicos, podrían colaborar o incluso suscribir el Tratado, con independencia de su ubicación geográfica (desde Japón a la Unión Africana, desde Australia y Nueva Zelanda a (¿por qué no? Rusia).

### **Epílogo. La Cumbre de Riga**

Como era de temer, los resultados de la Cumbre de Riga pueden calificarse de decepcionantes. En cierto modo el fracaso se daba por seguro, al no existir la voluntad política para afrontar los retos. No se ha formulado un nuevo Concepto Estratégico que sustituya al del año 1999, y se ha suplantado por una *Comprehensive Political Guidance* de alcance mucho menos ambicioso.

Por otro lado, se han acentuado las divisiones entre aliados con respecto a las operaciones de ISAF en Afganistán, ante las críticas abiertas sobre la falta de efectivos suficientes y el desigual esfuerzo de los distintos países y la falta de solidaridad que implican las *caveats* en vigor para el uso de los contingentes nacionales.

Al mismo tiempo, se ha comenzado a cuestionar la viabilidad de uno de los conceptos estrella de la reforma de la Alianza, la NRF, dado que la experiencia ha probado su poca funcionalidad al mantenerse en *stand-by*, la dificultad de generación de fuerzas para cada rotación, e incluso los problemas de financiación de las misiones que se ejecuten, como ocurrió con ocasión de la intervención humanitaria en Pakistán, tras la cual los países que aportaron las tropas además tuvieron que poner el recurso económico.