



Ayer ha terminado la cumbre de Riga. ¿Qué consecuencias se derivan para la OTAN actual y para su futuro?

Antes de entrar en este tema, empezaré agradeciendo y felicitando a este Instituto por su interés y agilidad en organizar estas “muy prontas” jornadas de análisis de cual será la OTAN que tendremos tras la esperada cumbre de Riga.

Procede decir inicialmente que es significativo el lugar donde se ha reunido la cumbre. En Lituania. Los tres países bálticos -Estonia, Letonia y Lituania- fueron cuestión tabú para Rusia en la ampliación de la OTAN hacia el este, países no ya del Pacto de Varsovia sino parte integrante de la misma Unión Soviética. Había un fuerte rechazo ruso a que la OTAN llegara hasta la misma frontera con Rusia.

Pues bien en Riga se han reunido los Jefes de Estado y Presidentes de los 26 países miembros de la OTAN y la cumbre se ha realizado con toda normalidad. Pudiera decirse que simboliza la normalización de la OTAN en la “nueva Europa”.

Dicho esto la realidad es que no podemos anunciar grandes decisiones o resultados de la cumbre de Riga.

Ha sido una cumbre discreta por calificarla de alguna manera.

La OTAN está ahora en una etapa con cuestiones esenciales aún sin definir y sin embargo la cumbre, después de los lógicos extensos e intensos preparativos de una cumbre, en una etapa de grandes incertidumbres no ha abordado estas cuestiones.

La OTAN del pasado

En el pasado la OTAN ha vivido dos etapas claramente diferenciables:

- La etapa de la Guerra Fría,
- la etapa de la estabilización de Europa tras la desaparición de la Unión Soviética y
- y ahora se encuentre en una tercera etapa más diferenciable aún de las dos anteriores

En la primera etapa la misión de la OTAN, su razón de ser era muy clara, oponerse al gran potencial geoestratégico de la Unión Soviética en Europa. La

OTAN supera esta etapa victoriosamente con la desaparición del a URSS. (y como se recuerda frecuentemente, sin hacer un solo disparo)

Y se inicia una segunda etapa de estabilización de Europa tras la desintegración de la URSS. Con ciertas dudas iniciales sobre si Alianza Atlántica tiene alguna función en el nuevo panorama geopolítico europeo, en la OTAN se decide asumir la misión de velar por la estabilización del revuelto patio oriental europeo. Se puede concluir que esta segunda etapa también es de resultado exitoso para la OTAN. Se alcanza una aceptable situación de estabilidad en la mayor parte del teatro europeo.

Para el análisis que hoy nos ocupa resaltaré dos características comunes a estas dos primeras etapas:

1. En ambas etapas el centro de gravedad de la estrategia de la OTAN se sitúa en territorio europeo.
2. Y en ambos casos hay una aceptada preponderancia del liderazgo de los EEUU en las iniciativas y actividades de la Alianza Atlántica. Se trata de la protección de intereses en Europa y los europeos aceptan gustosamente que el liderazgo en esta tarea sea de los EEUU,.

Si en la primera etapa frente a la URSS EEUU fue el líder indiscutible del mundo occidental dada su capacidad para equilibrar el poderío soviético, durante la segunda etapa EEUU es prácticamente el motor de todas las iniciativas de adaptación de la OTAN a la nueva situación. Son los EEUU los que deciden las sucesivas ampliaciones. A veces no sin problemas internos en su propio país pues para la primera ampliación (Polonia, Checoslovaquia y Hungría) hubo inicialmente fuertes resistencias dentro de los EEUU por parte del Pentágono y de ilustres personalidades como el prestigioso George Kennan. Pero el gobierno estadounidense decidió ir a la primera ampliación y a la segunda. Así como son iniciativas americanas la creación de la Asociación para la Paz, la iniciativa del programa de nuevas capacidades militares, la transformación de la estructura de mandos y la de fuerzas, , la creación de un mando de transformación,...etc. etc. Prácticamente casi todo lo que se innova en la adaptación a la nueva situación procede de los Estados Unidos. La misma primacía le corresponde en el aspecto operativo. Es en esta segunda etapa cuando la OTAN actúa por primera vez ofensivamente mediante el fuego aunque sólo mediante operaciones aéreas desde

la aviación de combate. (en Bosnia y en Kosovo) Y es a EEUU a quién hay que reconocer casi totalidad de la capacidad real de la ejecución de estas operaciones.

En resumen durante los primeros cincuenta años de existencia de la OTAN, durante las dos primeras etapas, es el teatro europeo el objeto central de su estrategia y como a los EEUU les interesa una Europa segura los europeos se aprovechan y benefician del poderoso respaldo norteamericano admitiendo gustosamente su liderazgo.

La OTAN del presente

Pero en el 2001 se produce el ataque terrorista a los EEUU. Queda brutalmente en evidencia la vulnerabilidad de Occidente. Los atacados son los Estados Unidos en su propio territorio, en centros neurálgicos muy representativos de su poder. Un terrorismo internacional no estatal (Al Qaeda) ha agredido gravemente a la superpotencia americana.

Se entra así en una tercera etapa. La de enfrentar el escenario de una nueva amenaza: el terrorismo internacional (en años posteriores seguirán ataques terroristas en Madrid y Londres). Pues bien a diferencia de las dos etapas anteriores la nueva difusa amenaza es de dimensión mundial y no centrada en el teatro europeo

¿Es la OTAN apropiada para responder a las nuevas amenazas?

La respuesta de los EEUU fue la de asumir su propia defensa sin implicar a la OTAN. La experiencia en Kosovo había sido poco favorable a las operaciones bélicas desde una organización multinacional con decisiones de actuación militar en tiempo real que han de ser consensuadas. EEUU considera que para su propia defensa es más eficaz tomar sus decisiones militares unilateralmente, ofreciendo que a ellas se puedan sumar países en coalición voluntaria pero asegurándose la unidad de mando y la unidad de acción. Desde luego bajo el mando y primacía estadounidense. Se trata de su propia defensa que hará con sus propios criterios y su propia estrategia.

Aún así el impacto de los ataques del 11 de septiembre del 2001 había sido de tal envergadura que los otros países de la OTAN siguen dispuestos a colaborar. En la cumbre de Praga, en el 2002, se afronta la nueva situación. Las iniciativas son

de nuevo norteamericanas: un concepto militar contra el terrorismo, la NRF o Fuerza de Respuesta de la OTAN y la ampliación del campo de actuación de la OTAN que en la segunda etapa se había limitado a una “zona euroatlántica”, ahora se extiende sin limitación geográfica, se actuará “donde” se acuerde. Sin limitación alguna. Es de hecho la globalización de la OTAN. Ahora bien esta globalización queda *controlada* porque en Praga a la decisión de actuar “donde se acuerde” (globalización del teatro de operaciones) se le añade el “cuando se acuerde”. Es decir cuando se acuerde caso por caso y por consenso. El extenderse el teatro de eventuales operaciones a todo el mundo, ciertos países europeos (con Francia a la cabeza) no admiten que la OTAN se transforme en una especie de gendarme mundial bajo el liderazgo americano lógicamente motivado por su propia estrategia y sus objetivos de alcance mundial.

Las dos características que eran comunes en las dos primeras etapas antes citadas (el teatro europeo era el centro de gravedad de la estrategia de la OTAN y el liderazgo norteamericano en la defensa europea se acepta gustosamente por los europeos) no son ya de aplicación en la esta tercera etapa.

A las actuales reticencias europeas se suma en el 2003 la discutida decisión americana de invadir Irak. La OTAN había vivido muchas crisis en su larga historia pero ninguna de la gravedad de la que surge de esta decisión bélica de los EEUU. Y con el grave desencuentro interaliado que se origina la OTAN entra en una parálisis en el desarrollo de la normativa esencial para la nueva etapa: ¿Cual ha de ser la nueva OTAN? ¿Cual será su razón de ser? ¿Cuales son sus objetivos políticos compartidos? ¿Cual en consecuencia su nuevo concepto estratégico?

Ha cambiado profundamente el panorama estratégico y si hubo que hacer un concepto estratégico, el del año 1999, para la segunda etapa, con más motivo habría que hacer otro apropiado al nuevo escenario tras el 11-S que es radicalmente diferente al anterior.

Baste leer literalmente un párrafo del concepto estratégico de 1999, que sigue vigente. El párrafo 24 que se refiere la forma de responder a los eventuales ataques o riesgos. Dice textualmente:

“24.- Todo ataque armado contra el territorio de los aliados, procedente de cualesquier dirección, estaría cubierto por los artículos 5 y 6 del Tratado de

*Washington*¹. No obstante (se añade) *la seguridad de la Alianza debe contemplar también el contexto global, Los intereses de seguridad de la Alianza pueden verse afectados por otros riesgos*² *de naturaleza más amplia, incluidos los actos de terrorismo, sabotaje y delincuencia organizada, y por la interrupción del flujo de recursos vitales.*” Y añade “*el movimiento incontrolado de grandes números de población*”, para continuar “*Existen en la Alianza disposiciones de consulta entre los aliados bajo el artículo 4 del Tratado de Washington y, en caso necesario, coordinar sus esfuerzos incluidas sus respuestas a riesgos de esta naturaleza.*”

Es de resaltar que el terrorismo aparece en este concepto estratégico hoy vigente en un nivel secundario, por ejemplo junto con la delincuencia organizada o los movimientos incontrolados de población, a tratar al amparo del artículo 4. No se considera al terrorismo como principal amenaza.

La necesidad de actualizar el concepto estratégico tras el 11-S es evidente, pero en el seno de la OTAN se intuye que no se va a conseguir consenso en como afrontar el terrorismo internacional globalizado. Y se elude una revisión doctrinal de dudosa viabilidad. Es verdad que la cumbre de Praga en el 2002 desarrolla a nivel militar un concepto estratégico militar de lucha contra el terrorismo (CM 472) pero un concepto militar necesita previamente de una directriz política que no se ha osado abordar. De hecho el CM 472 a falta de una directiva política, más que un documento técnico militar es una especie de híbrido político-militar pero hecho por las autoridades militares.

Como solución de compromiso se acuerda en la cumbre de Estambul, en el año 2004, que se trabaje para hacer un documento político de menor nivel que el concepto estratégico, denominado Directiva Política General, (Comprehensive Political Guidance) que en lo posible supla la falta de actualización del concepto estratégico dando al menos de orientación política para las nuevas prioridades en el planeamiento de defensa, en capacidades de defensa y actividades de información u otras, así como en la transformación de la Alianza a las cambiantes realidades del escenario actual.

Hay un hecho muy expresivo de la situación en la que se encuentra la Alianza Atlántica en aquellos momentos. En plena crisis tras la ocupación de Irak ha tenido

¹ Son los artículos que recogen el compromiso de defensa común.

² No se habla ya de ataques o amenazas sino de “*riesgos*”

lugar en el 2004 la cumbre de Estambul. Y las diferencias son tan extremas que el debutante Secretario General, De Hoop Scheffer, en declaraciones que recoge el Herald Tribune, con actitud nada apropiada a su puesto, se queja públicamente de algo así como que los EEUU consideren las operaciones multinacionales de la OTAN siempre sin su participación y como si estas operaciones debieran ser complementarias de su propia estrategia. Luego diría que sus opiniones se habían sacado de contexto pero las divergencias en el seno de la OTAN son patentes.

Hoy se habla cada vez más de otras nuevas amenazas. Se ha publicado la sospecha de que Putin prepara un cártel con Argelia y otros productores de gas natural, cártel similar al de la OPEC con el petróleo. El senador norteamericano Luca, republicano, ha llegado a proponer que una futura OTAN se ocupe también de la seguridad energética.

Pero permanece la parálisis en definir que OTAN se quiere.

La cumbre de Riga

Y así se llega a la cumbre de Riga. ¿Se han afrontado ahora estos problemas básicos de la OTAN?

En síntesis el orden del día de esta cumbre se ha ocupado de:

1. Las operaciones en curso
2. La denominada transformación y capacidades militares
3. Finalmente ciertas cuestiones políticas, como la de los nuevos miembros o socios

Veamos a que se ha llegado en estos temas.

1.- Operaciones.

1.1.- Afganistán.

La operación de prioridad máxima de la OTAN es indiscutiblemente la de Afganistán (Fuerza Internacional de Ayuda a la Seguridad – ISAF es el acrónimo sajón). La OTAN se ha hecho cargo de la actuación de ISAF en la totalidad del territorio. Con unos 12.000 soldados americanos totalizan unos 32.000 de 37 países bajo mando OTAN. Existe el riesgo de que en Afganistán se aboque a un estado fracasado y está en juego el futuro y credibilidad de la OTAN. Por primera vez en su historia la OTAN desarrolla operaciones de combate terrestre. Se enfrenta a un

grave resurgimiento de insurgencia talibán con respaldo de Al Qaeda, de señores de la guerra y de narcotraficantes. Han aparecido los atentados suicidas. Ya se han superado las 150 bajas aliadas de ellas más de 40 canadienses y cifra aún mayor de ingleses. Los muertos en el bando enemigo se cuentan por millares.

Afganistán, tema estrella en la cumbre, se ha tratado monográficamente en la cena privada de los Jefes de Estado/ Presidentes el día 28. Se ha presionado para que las naciones envíen más tropas y material (helicópteros y aviones principalmente). El mando militar dice que carece de la necesaria fuerza de reserva móvil del mando. Se ha intentado que se levante las limitaciones de red despliegue y de empleo que hacen algunos países (caveats). España, Alemania, Francia e Italia son los países principales países con “caveats”. Ante el argumento de la necesaria solidaridad en el campo de batalla estos países han tenido que aceptar presta apoyo en situaciones de emergencia. Pero se han citado más bien emergencias sanitarias y poco más. Francia ha tenido que admitir red despliegues puntuales caso por caso previa autorización nacional. Alemania admitirá más flexibilidad en aviones que aporta. España ha recalcado que su apoyo será para asistencia sanitaria fuera de su zona. A la petición de más fuerzas para la reserva del mando tan solo Polonia aportará alrededor de un millar de soldados. Se pedían al menos 2.500. Francia va a retirar la mayor parte de sus fuerzas especiales que participaban con las EEUU en la operación Enduring Freedom.

Chirac había propuesto la creación de un “Grupo de contacto” que implique a los países vecinos y que determine que misión deben tener las fuerzas en Afganistán. Bush era reticente pues puede dar entrada a Irán como país vecino. El Secretario General ha quedado encargado de estudiar esta propuesta.

Se ha hablado de un calendario de salida en el 2008 “si la fuerzas nativas están preparadas para el relevo”. Calendario que parece optimista.

1.2.- Kosovo.

Hay un entendimiento occidental de tender al modelo de Bosnia-Herzegovina. Ahtisaari, el representante de NNUU en Kosovo, iba a hacer antes de la cumbre de Riga su propuesta de cuasi independencia de Kosovo respecto de Serbia pero ante el temor a reacciones violentas y su influencia en las elecciones en Serbia se ha atrasado la propuesta para presentarla una vez realizadas dichas elecciones. En el comunicado oficial de la cumbre de Riga se alude a ir poniendo un mayor acento

en las capacidades civiles de gestión de crisis de la OTAN en Kosovo pero el calendario de futuro de la presencia de los casi 17.000 soldados bajo mando OTAN sigue siendo una incógnita.

2.- Transformación

2.1. Fuerza de Reacción (NATO Response Force –NRF)

Se ha tratado de la NRF o Fuerza de Reacción. Se ha declarado la plena operatividad de esta fuerza (“capacidad operativa real”) como en principio se había deseado pero la realidad es que se ha forzado esta declaración a pesar de ciertas deficiencias no superadas. En relación con la financiación del empleo de la NRF se ha aprobado una financiación común limitada al despliegue estratégico inmediato (short notice strategic deployment) acuerdo en gran parte facilitado por el resultado de una reunión celebrada anteriormente en Mallorca a propuesta de nuestro Director General de Política de Defensa, general Raggio, reunión a su nivel y de eficaz resultado.

Se había presionado para que la flota de C-17 para el transporte estratégico de la NRF fuera un sistema OTAN similar al de los AWACS pero varios países, entre ellos España, han insistido en que este es un proyecto multinacional no OTAN. Ha quedado en que los quince países que suscriben el proyecto lo hacen como compromiso de un consorcio autónomo no perteneciente a la OTAN.

No se ha entrado en otros temas de financiación común como el denominado en la OTAN *burden sharing* que se está negociando en otros niveles.(Se pretende que en el Presupuesto Militar se haga alguna compensación a los países que hagan aportaciones de fuerzas a operaciones OTAN. Bélgica principalmente se opone)

2.2.- Gasto de Defensa

En cuanto a aprobar un párrafo sobre que los países deben alcanzar un nivel de presupuesto de defensa del 2% de su PIB Alemania se ha opuesto rotundamente.

3.- Cuestiones Políticas

3.1. Ampliación.

Otra cuestión principal a tratar en Riga era sobre la ampliación de miembros de la alianza. Lo que ha habido ha sido más bien buenas palabras. Los tres países que tienen presentada su candidatura (Albania, Croacia y Macedonia), países del

MAP³, no han escuchado la esperada invitación. Se deja constancia en el comunicado oficial de que se tiene intención de hacerlo en la próxima cumbre del 2008.

Cuestión en la que ha habido serias discrepancias ha sido en la de entrada de Serbia en la Asociación para la Paz. Pese a una gran presión por parte de los EEUU tan solo se han formulado esperanzas de que Bosnia, Montenegro y Serbia estén en condiciones de hacerlo más adelante. Respecto a Georgia y Ucrania Bush había estado manifestando en discursos en universidades de los países en cuestión previos que ambos serían bien recibidos pero ha habido serias resistencias en países europeos y el comunicado se limita a ofrecer continuar diálogos “intensificados” en toda una gama de cuestiones políticas, militares, financieras y de seguridad ligadas “a las aspiraciones de estos países a la adhesión”

La ampliación de la OTAN a Australia, Nueva Zelanda, Japón,..., que tanto habían preconizado determinados centros estadounidenses de análisis de seguridad y que también figuraba en un bien elaborado informe de FAES⁴ para la reforma de la OTAN (que incluía además la adhesión de Israel⁵) ya antes de la cumbre se había descartado incluso con el status de asociados.

3.2. Directiva Política General.

En la cumbre ha quedado confirmada esta directiva que ya había sido aprobada anteriormente a nivel ministerial. Esta directiva expone ya que el terrorismo y las “armas de destrucción masiva” con sus lanzadores son las principales amenazas en los próximos 10/15 años. Pero desde luego no se ha abordado la revisión del concepto estratégico. Estado Unidos esta trabajando para en la cumbre del 2008 tener un concepto estratégico que refleje una Alianza más política y más flexible que responda a las actuales amenazas así como que actualice la política nuclear de la OTAN todavía hoy con una filosofía de la Guerra Fría y que requiere pasar al ámbito de la contra proliferación.

Existe un cierto entendimiento de que se podría pensar en un concepto estratégico para el 60 aniversario en el año 2009.

³ Membership Action Plan

⁴ Fundación para el análisis y los estudios sociales.

⁵ Slomo Ben Ami en reciente conferencia en este Instituto exponía que difícilmente podría Israel ser miembro de una alianza de defensa común mientras no tenga unas fronteras claramente aceptadas por la comunidad internacional.

3.3. Alianza de Civilizaciones

Por ser propuesta española (más exactamente hispano-turca) aludiremos a que en el párrafo 21, de los 46 que tiene el comunicado oficial de la cumbre, hay una mención a la Alianza de Civilizaciones. En general esta mención no era bien recibida por los demás países porque no se consideraba tema de la OTAN pero dada la insistencia de España y Turquía, el pragmatismo diplomático ha llevado a su aceptación. Turquía más que España pedía se expresara la bienvenida (welcome en ingles), pero el comunicado oficial se limita a *“tomar nota”* de la *“Iniciativa sobre una Alianza de Civilizaciones”* añadiendo *“lanzada por el Secretario General de las Naciones Unidas”* a lo que, a propuesta de otros países (EEUU especialmente), para no singularizar esta iniciativa se ha añadido *“así como la Iniciativa del ‘Forum para el Futuro’ del G-8”* cuestión ésta que se había planteado en reunión del G-8 en el 2004 en el contexto de la conocida *“Iniciativa para un más amplio Oriente Medio y África del Norte”* de origen norteamericano.

CONCLUSIÓN

Siguen pendientes las cuestiones básicas de definición de la razón de ser de la OTAN en el actual escenario estratégico así como cuales serán los objetivos políticos compartidos por consenso, como reiteradamente viene preconizando Henry Kissinger.

Hay dos grupos clásicos de países con puntos de vista no fáciles de conciliar. Uno liderado por EEUU secundado por el Reino Unido y otros varios países atlánticos y bálticos. Y otro grupo en el que quién más se significa es Francia, que puede compartir en ciertos aspectos Alemania junto con países continentales mediterráneos principalmente. A corto plazo no se ve una fácil solución al entendimiento occidental.

Desde luego no ayuda nada la actual situación política de Bush y Chirac, los dos *“gallos de pelea”* en la OTAN, ambos ya en situación de políticamente amortizados. Pero en la próxima cumbre normalmente previsible, la del 2008, todavía Bush estará en la Casa Blanca.

No cabe duda de que en un futuro escenario, en el que por un lado otros poderes, China, Rusia, India, etc., vayan consolidando su presencia como actores

internacionales y por otro lado permanezcan las amenazas de actores no estatales, en especial el islamismo yihadista, no debiera prolongarse la desunión de Occidente. Como anunciaba hace unos años muy expresivamente el analista francés Dominique Moïsi, durante la guerra fría había dos “europas” y un Occidente unido en tanto que ahora que se consolida una Europa unida puede traducirse en que se mantenga la división occidental en dos “occidentales”.

La OTAN tiene acreditada su gran validez como eficaz organización multinacional en la consulta política y en la acción militar que puede prestar efectivos servicios a la comunidad internacional además de preservar sus propios intereses.

Crucemos los dedos para que en el 2009, sexagésimo aniversario de la fundación de la Alianza Atlántica, Occidente haga demostración de su sabiduría y alcance el encuentro político estratégico que asegure su futuro.

Angel Lobo
(30.11.2006)