



La OTAN tras Praga: Nuevas misiones, nuevas capacidades

William Hopkinson

ARI Nº 112-2002 - 2.12.2002 (Traducción al español)

Tema: Análisis de la Cumbre de Praga. La ampliación de la OTAN y sus consecuencias.

Resumen ejecutivo: La Cumbre de Praga fue un éxito, en el sentido de que prácticamente todas las cumbres son un éxito. Por norma general, suelen estar bien preparadas y todas las partes están ansiosas por demostrar que su diplomacia ha sido eficaz. Dicho todo esto, la reunión no garantiza un futuro a largo plazo para la Alianza, ni tampoco trató las profundas dificultades que en la actualidad afectan a la relación trasatlántica en su antigua forma.

Análisis: La Cumbre de Praga fue un éxito, en el sentido de que prácticamente todas las cumbres son un éxito. Por norma general, suelen estar bien preparadas y todas las partes están ansiosas por demostrar que su diplomacia ha sido eficaz y que los dirigentes han triunfado en sus políticas. El que los miembros de la OTAN declarasen la importancia de la Alianza, y lo que se alcanzó en Praga, no es ninguna sorpresa. Por otra parte, las invitaciones realizadas a siete nuevos posibles miembros son verdaderamente importantes y la consiguiente ampliación supondrá un factor muy útil para la consolidación de la estabilidad europea. Para quienes recibieron esta invitación, la pertenencia a la OTAN supondrá una marca distintiva y un símbolo que recibirán con los brazos abiertos.

Dicho esto, la mayor parte de lo que se derivó de la Cumbre en torno a la OTAN, y sobre todo en torno a sus nuevas misiones y capacidades, merece un examen riguroso, por no decir escéptico. La reunión no garantiza un futuro a largo plazo para la Alianza, ni tampoco trató las profundas dificultades que en la actualidad afectan a la relación trasatlántica en su antigua forma.

Las funciones de la OTAN

Los propósitos iniciales de la OTAN estaban claros: básicamente tenían que ver con el hecho de posibilitar a unos Estados europeos débiles y potencialmente inestables el poder resistir a la agresión soviética. La fórmula clásica de Lord Ismay defendía que la OTAN debía mantener fuera a los rusos, dentro a los norteamericanos y abajo a los alemanes. Hasta el final de la Guerra Fría y la posterior reunificación de Alemania, la OTAN consiguió todos estos objetivos de manera eficaz. (Mantener a los alemanes abajo significó, de hecho, tranquilizar a sus vecinos más pequeños y débiles, garantizándoles que Alemania no sería capaz de volver a suponer una amenaza para ellos. Ese factor seguía presente cuando Gorbachov dio su consentimiento a la reunificación en el seno de la OTAN en vez de arriesgar la renacionalización de su esfuerzo de defensa.) Europa Occidental se volvió rica y estable y la UE fue desarrollándose tras el escudo de la OTAN; mientras existió la Unión Soviética, la seguridad estadounidense dependió directamente de la seguridad de Europa. Sin embargo, el mundo es hoy muy distinto: la Unión Soviética ha desaparecido, la seguridad estadounidense está mucho menos centrada en Europa, los europeos no tienen que enfrentarse a ninguna amenaza exterior clásica significativa (con la posible excepción de Turquía, aunque, de cualquier forma, la mayor parte del territorio turco se encuentra fuera de Europa), y una nueva Alemania democrática se encuentra en la actualidad integrada en la UE. De hecho, esta revolución en los asuntos ha sido tan grande que uno podría casi invertir la fórmula de Ismay; en la actualidad lo que hace falta es comprometer a Rusia en estructuras europeas más amplias, ayudar con la retirada estadounidense y alentar a Alemania a que abandone su enfoque excesivamente pacifista y desmilitarizado de la seguridad.

La Alianza del Atlántico Norte ha tenido siempre funciones tanto políticas como militares. Y sigue teniéndolas, si bien éstas han cambiado enormemente. Incluso si la OTAN tuviese que desaparecer (o quizás especialmente en tal caso), algunas de sus funciones tendrían que seguir conservándose. Lo importante es tener claro cuáles de ellas, y por qué. La Cumbre de Praga no ha ayudado mucho a ese respecto.

Su comunicado hace referencia al Concepto Estratégico de 1999, producto de otra cumbre y que, como la mayoría de los documentos de este tipo, abarca casi cualquier función concebible y opinión posible. El que aún siga siendo posible encontrar en ella una amplia gama de funciones no es ninguna sorpresa; lo que no resulta fácil discernir es qué es realmente la OTAN. Parte del problema, claro está, es que la OTAN es importante para diferentes países por cosas bien distintas, sin que todas estas cosas puedan expresarse abiertamente con facilidad. Por ejemplo, hoy en día la OTAN es importante para Estados Unidos porque le ayuda a mantener su influencia sobre las políticas exteriores y de seguridad europeas; es importante para algunos pequeños Estados europeos porque limita la influencia sobre ellos de Estados más grandes; para los países candidatos a ingresar en la UE de la Europa del Este lo es porque puede seguir suponiendo una garantía de defensa territorial. Esta diversidad de intereses hace difícil el poder alcanzar abiertamente y de manera centrada acuerdos en torno a lo que la OTAN debería ser realmente.

Papel político: Inclusión

No obstante, la apertura a los antiguos Estados soviéticos y del Pacto de Varsovia es claramente importante, tanto para ellos como para la estabilidad europea. El ayudar a inculcar en estas sociedades de reciente desarrollo los principios de la democracia y el Estado de derecho es un resultado beneficioso, aun cuando el papel de la OTAN en todo esto sea más bien indirecto, a través de la insistencia en la necesidad de progreso como condición indispensable para recibir una invitación de ingreso en ella. El proporcionar un foro serio en el que Rusia pueda debatir asuntos de seguridad europea, entre otros, en igualdad de condiciones también resulta altamente deseable, y parece que en 2002 se han realizado avances en este sentido. Así, existe un organismo de trabajo político muy útil para la OTAN, si bien hay que recalcar que la OTAN de por sí no establece la política ni toma las decisiones políticas. Eso le corresponde a los Estados miembros.

Papel militar

En el aspecto militar, la OTAN tiene dos funciones importantes: desarrollar y aplicar procedimientos y doctrinas comunes, de forma que sus miembros puedan trabajar juntos en operaciones difíciles, y proporcionar una serie de recursos que los Estados miembros no puedan proporcionar por sí mismos, fundamentalmente algunas funciones de comunicación y de Cuartel General. También sirve como foro desde donde instar a una mayor seriedad en defensa.

En la Guerra fría, la planificación de la defensa territorial constituía la principal función militar y, aun después de su final, siguió existiendo una tendencia a continuar refiriéndose a esta función como la base de la Alianza. Esto ha dejado ya de ser así, principalmente porque ni Estados Unidos ni la mayor parte de los aliados europeos perciben ninguna amenaza externa en contra de la cual sea necesario planificar una defensa. Por otro lado, el artículo del tratado relativo a la defensa territorial, el Artículo 5 del Tratado de Washington, se hizo efectivo no sólo por su terminología, muy permisiva, sino por los despliegues de tropas (sobre todo estadounidenses) y armas nucleares ante la amenaza de las fuerzas soviéticas. Independientemente de los cambios que puedan producirse en sus miembros, no se producirá ningún despliegue de este tipo en el futuro inmediato, y por lo tanto, el Artículo 5 ha perdido gran parte de su fuerza. Existe un compromiso de hacer lo que cada Estado considere apropiado en caso de producirse un ataque contra un miembro de la Alianza; eso puede ser mucho o poco.

De forma más general, puede que Kosovo haya supuesto la primera y última guerra con disparos de la Alianza. Estados Unidos se muestra enormemente reticente a ver limitado por los aliados su modo de llevar a cabo las operaciones. Muchos miembros europeos tienen una opinión muy distinta a la estadounidense con respecto al papel y el uso de la fuerza militar. Mientras que durante la Guerra Fría se daba por sentado que la Alianza lucharía como una sola fuerza, la prudente presunción actual es que sus miembros, quizás junto con otros, establecerán coaliciones *ad hoc* en función de

las circunstancias. Para hacer posible que dichas coaliciones puedan operar de forma eficaz, resultarán de vital importancia tanto el procedimiento de planificación de fuerzas de la OTAN como sus procedimientos operativos, sobre todo para los europeos. Estados Unidos está aumentando de tal forma su presupuesto de defensa y potenciando de tal manera sus doctrinas y sistemas armamentísticos que puede que no le resulte fácil trabajar con otros, y puede que, militarmente, prefiera además no hacerlo. Pero desde un punto de vista político, puede que en ocasiones desee disponer de aliados, y, ciertamente, si los europeos quieren trabajar con cierto grado de seriedad más allá de su continente necesitarán en el futuro inmediato ser capaces de cooperar con Estados Unidos. En los próximos años la función militar más importante de la OTAN será el posibilitar dicha cooperación

Las decisiones de Praga

Los europeos deben mejorar de forma significativa sus capacidades militares, ya sea para operaciones nacionales, europeas, de coaliciones *ad hoc* o de la OTAN. La referencia hecha en el Compromiso de Capacidades de Praga a firmes compromisos específicos para la mejora en áreas clave es bienvenida. No obstante, retoma esfuerzos similares a los de la Iniciativa de Capacidades de Defensa de la Cumbre de Washington de 1999 y los diversos esfuerzos europeos en relación con el Objetivo Global, refrendado en sucesivas cumbres de la UE, aunque aún no hay señales generales de que los europeos estén gastando considerablemente más, o de manera más eficaz. Lo mismo puede decirse del acuerdo destinado a crear una Fuerza de Respuesta tecnológicamente avanzada, flexible, desplegable, sostenible e interoperativa. Esto es lo que exigen las condiciones actuales, y con un contingente de bastante mayor envergadura que la fuerza de 20.000 hombres prevista en la actualidad. En resumen, las decisiones de Praga resultan útiles y deseables, pero difícilmente contribuyen a la creación de nuevas capacidades significativas. De aplicarse dichas declaraciones de forma completa y eficaz, y este punto debe seguir siendo una de las principales cuestiones a estas alturas, los miembros de la OTAN avanzarán un trecho por el camino necesario para alcanzar la eficacia militar.

Lo mismo puede aplicarse a la propuesta de reforma de las estructuras de Cuartel General, excesivamente pesadas y complicadas. Su reforma es necesaria si se pretende adaptarlas a las condiciones del siglo XXI en vez de a las de la Guerra Fría. La estructura propuesta es sensata, con un cuartel general operativo, y otro, en EE.UU., para servir de enlace con dicho país en materia de desarrollo doctrinal, etc. Sin embargo, la historia de antiguas reorganizaciones de cuarteles nos muestra que esta reforma puede, en la práctica, no ser ni rápida ni radical. El concepto de CJTF (Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas o *Combined Joint Task Force*), por ejemplo, todavía tiene que ser adecuadamente puesto en marcha, y probablemente un amplio abanico de intereses nacionales haga que sigan existiendo demasiados cuarteles subordinados.

La Declaración de la Cumbre de Praga afirma que los miembros han aprobado un exhaustivo paquete de medidas encaminadas a hacer frente a los desafíos actuales en materia de seguridad. Éstas se adoptaron en el contexto de los atentados del 11 de septiembre, y la posterior invocación por parte de la OTAN del Artículo 5. La Cumbre también aprobó un concepto militar de defensa contra el terrorismo, si bien éste no se ha publicado. Con todo, a pesar de lo dicho tras el 11 de septiembre, la OTAN tiene un papel y una capacidad muy pequeños para afrontar el tema de la lucha contra el terrorismo, puesto que éste compete mayoritariamente a la policía, los servicios de inteligencia y la cooperación judicial, sin que intervengan demasiados elementos de participación militar, y es en gran medida, por tanto, un campo en el que las estructuras y los planes de la OTAN tienen poca cabida.

La mejora de la Planificación Civil de Emergencia para estar más preparados ante posibles ataques químicos, biológicos o radiológicos resulta deseable, como también resulta deseable el refuerzo de las capacidades de defensa ante posibles ataques cibernéticos. No obstante, sigue sin estar claro hasta qué punto las estructuras de la OTAN serán capaces de coordinarse con la policía nacional y los servicios de emergencia en caso de un ataque terrorista. Asimismo, la aprobación de cinco iniciativas para hacer frente a ataques con armas de destrucción masiva resulta muy útil y puede llevar a algunas ligeras mejoras, pero debemos tener en cuenta que estamos hablando de la Alianza que, durante cuarenta años, ya tuvo que hacer frente a una URSS poderosamente armada con armas nucleares, químicas y biológicas. Obviamente, desde 1990 se han producido avances técnicos, pero si se tiene en cuenta que en aquella ocasión no se realizaron preparativos significativos contra aquella amenaza de armas de destrucción masiva, resulta dudoso que ahora

vayan a realizarse cambios importantes.

Como resultado de una gran presión ejercida por EEUU, la OTAN ya ha estudiado ampliamente la defensa contra misiles balísticos en los últimos años. Los estadounidenses creen firmemente en las virtudes -o incluso en la necesidad- de aplicar dicha defensa de alguna forma. La mayor parte de los europeos se muestran mucho menos seguros al respecto, sobre todo en vista de los elevados costes que implica y la incertidumbre en torno a su eficacia. El regreso de la OTAN a este asunto refleja tan sólo el deseo de las Cumbres de alcanzar un compromiso en torno a la terminología.

Preocupaciones actuales

La apremiante necesidad militar en las circunstancias actuales tiene que ver con la capacidad de llevar a cabo una guerra expedicionaria. Los estadounidenses disponen de esta capacidad, la mayor parte de los Estados europeos no (Francia y el Reino Unido son excepciones parciales; disponen de la voluntad y las capacidades suficientes como para poder llevar a cabo intervenciones modestas). La OTAN desempeña una importante función a la hora de posibilitar la creación de coaliciones entre aquellos que estén dispuestos a participar (*coalitions of the willing*); su planificación de fuerzas, sus procedimientos comunes y sus cuarteles generales permitirían a los europeos hacer lo que de otro modo no podrían ni intentar. No obstante, Estados Unidos está tomando la delantera por lo que respecta a sus desarrollos militares y va a resultar muy difícil mantener la interoperabilidad trasatlántica. Ciertamente, Estados Unidos no frenará sus avances para adaptarse a los estándares de la OTAN, como tampoco aceptará el control de la Alianza sobre lo que considera la necesaria persecución de sus intereses. Entretanto, a pesar de las presiones ejercidas sobre los europeos para que no desarrollen sus propios cuarteles generales internacionales y empleen los de la OTAN, Europa se está viendo obligada a hacerlo a causa de los continuos enfrentamientos en torno a sus derechos de acceso a los activos de la OTAN. Mientras exista una posibilidad real de que un enfrentamiento entre Grecia y Turquía por asuntos no relacionados con la OTAN pueda impedirles el acceso a dichos activos, o de que Estados Unidos pueda negarles dicho acceso por motivos políticos propios, los europeos seguirán sintiendo, y con razón, que deben desarrollar sus propios activos. Y Praga no ha hecho nada para hacer desaparecer esta preocupación.

Hasta el fin de la Guerra Fría la OTAN fue la expresión visible de una relación trasatlántica más amplia. Esa relación se ha visto radicalmente alterada en nuestros días, aunque muchos intenten ocultar este hecho. La OTAN ya no puede ser la única expresión, ni tan siquiera la principal expresión, de la relación actual. El aumento del sentido de identidad europeo, la propia ampliación de los miembros de la OTAN y el aumento del unilateralismo estadounidense y su deseo de evitar restricciones externas significan que la OTAN tiene que cambiar. Esta necesidad de cambio se viene proclamando desde 1991, y se ha reiterado en Praga. No obstante, lo que se han denominado nuevas misiones y nuevas capacidades no son en realidad nada de eso: ninguna de las misiones importantes actuales de la OTAN es realmente nueva.

Ciertamente, los europeos necesitan alcanzar una mayor eficacia militar, pero eso no es una idea nueva; hace mucho tiempo ya que deberían haber desarrollado fuerzas de despliegue eficaces. La Alianza no es el instrumento necesario para atajar el terrorismo. El diálogo político se remonta al menos al Informe Harmel de 1967; en las presentes circunstancias, la ampliación debe ser bien recibida; es un asunto de utilidad, por no decir de vital importancia, para lograr una mayor seguridad a nivel europeo, y la decisión de Praga al respecto es intachable. Aparte de eso, la gran duda, aún sin contestar es, ¿para qué sirve la OTAN?

En principio, su finalidad podría ser el permitir a europeos y estadounidenses colaborar a nivel militar en todo el mundo, pero en la práctica, ninguno de ellos parece estar demasiado dispuesto a aceptar dicha colaboración a gran escala, de forma que la función de la OTAN será la de ayudar a los europeos a crear coaliciones de trabajo, que pueden, o no, estar bajo la bandera de la UE, así como facilitar, hasta donde pueda, que probablemente no sea mucho, la colaboración entre europeos y estadounidenses en una guerra de coalición. Sin embargo, hasta que los europeos no logren una eficacia militar mucho mayor no existirá nada parecido a una verdadera asociación, sino que la relación consistirá más bien en permitir a los europeos llenar nichos en las operaciones dirigidas por Estados Unidos. En resumen, la OTAN, en la

medida en que es una organización trasatlántica, está enfocada a la seguridad mundial; y en la medida en que trata la seguridad europea, es una herramienta para los europeos, que exigirán mucha mayor voz en el instrumento que están pagando. Esto es, por supuesto, lo que la Cumbre de Praga no dijo a la hora de hablar de las nuevas misiones y las nuevas capacidades. En resumen, en Praga se propusieron algunas cosas medianamente útiles que la Alianza podría llevar a cabo, pero que no tendrán un impacto decisivo en las principales preocupaciones de sus miembros por lo que respecta a la seguridad.

William Hopkinson
Analista senior, Royal United Services Institute, Londres

[1] Artículo 5. Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte. Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas adoptadas en consecuencia serán inmediatamente puestas en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales.

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

Subir ▲