

¿Vino viejo en odres nuevos?

El nuevo concepto estratégico de la OTAN

Jos Boonstra

>> Recientemente, un grupo de distinguidos expertos internacionales encabezado por la ex secretaria de Estado estadounidense Madeleine Albright presentó el informe titulado La OTAN 2020; Seguridad garantizada, implicación dinámica, que deberá formar parte del proceso de elaboración de un concepto estratégico que se presentará en la Cumbre de Lisboa, a finales de noviembre.

El informe afirma que la OTAN debe ceñirse a sus tareas básicas y abstenerse de asumir nuevas responsabilidades, como la seguridad energética y las cuestiones medioambientales. Aunque la finalidad del informe es asesorar al secretario general en la elaboración de un nuevo concepto estratégico, no está del todo claro el principal objetivo del grupo de trabajo. El informe incluye partes que probablemente los expertos desean ver incluidas en el concepto estratégico, mientras que otras secciones guardan relación con lo que la OTAN debería estar haciendo, desde un punto de vista ideal, en lugar de lo que puede hacer y hará de hecho, siendo esto último el propósito fundamental del concepto estratégico.

Son muchos los analistas de seguridad que afirman hace tiempo que hace falta un nuevo concepto estratégico que sustituya la vigente versión de 1999. Pero parece que los cambios en el documento serán probablemente mínimos. El texto actual necesita una seria revisión que reduzca sus 12 páginas a un texto más fácil de asimilar de 4 a 6 páginas, al mismo tiempo que incorpore una visión clara de los temas clave. El concepto estratégico debe limitarse a establecer las principales tareas de la OTAN según la Carta Atlántica; los documentos de política concretos o las declaraciones de las cumbres de la OTAN pueden ser más detallados. Aunque desde 1999 el mundo y el panorama de la seguridad euroatlántica han cambiado debido a la guerra contra el terrorismo, la

CLAVES

- El nuevo concepto de seguridad de la OTAN debería ofrecer un resumen de la postura de la Alianza en el debate sobre la arquitectura de la seguridad europea.
- Con la ampliación en compás de espera, el concepto de seguridad debería ser innovador en la reestructuración, la profundización y la diversificación de las diversas asociaciones de la OTAN.
- La OTAN debería debatir mecanismos para hacer que los aliados europeos contribuyan más a la seguridad colectiva, reduciendo así la brecha de capacidades respecto de Estados Unidos.

2

»»»»» proliferación de nuevas amenazas, la ampliación de la Unión Europea (UE), una Rusia firme y crítica, y el desarrollo de una nueva política de la UE en materia de seguridad y defensa, la base de las capacidades y objetivos de la OTAN sigue siendo en gran medida la misma. Como consecuencia, el nuevo concepto estratégico debería seguir siendo sencillo y flexible.

Aunque no se prevén novedades importantes, el proceso de elaboración ha sido útil. La OTAN dedicó mucho tiempo y esfuerzo a hacer que la etapa de formulación del concepto estratégico fuera transparente. Ha habido debates en la mayoría de los Estados miembros, y varios centros de estudios de Bruselas organizaron conferencias, mantuvieron debates virtuales y abrieron blogs. A la OTAN siempre le ha preocupado su imagen externa, por lo que pensaba que era necesario hacer un esfuerzo serio de diplomacia pública en el que el proceso fuera tan importante como el resultado.

El secretario general Anders Rasmussen está ahora bosquejando los principales puntos que la OTAN quiere abordar en el nuevo concepto estratégico. Después comenzará el proceso de consulta con las 28 capitales, que, se espera, desembocará en un borrador concreto redactado por los funcionarios de la organización. Este proceso podría causar divisiones entre los Estados miembros. Es probable que cuestiones como la política hacia Rusia, el equilibrio entre defensa territorial y el envío de misiones, y las aportaciones económicas susciten polémicas. Los nuevos miembros de Europa Oriental desearán centrarse en la defensa territorial y adoptarán una postura dura hacia Rusia, mientras que países como Estados Unidos, el Reino Unido y, en menor medida, los Países Bajos y Dinamarca, defenderán las misiones “fuera de zona”, adoptando una postura menos crítica hacia las políticas rusas. Por otro lado, los miembros del sur de Europa y Alemania tratarán de tranquilizar a Rusia y podrían sentirse incómodos con una revisión de las misiones de más alto riesgo.

En cualquier caso, la OTAN tendrá dificultades para elaborar unos planes claros y unas políticas

innovadoras para el nuevo concepto estratégico en tres áreas clave: la postura de la OTAN en la arquitectura de la seguridad europea (o atlántica y euroasiática) en evolución, las amplias asociaciones de la Alianza y el cierre de la brecha que separa las capacidades estadounidenses de las europeas, sobre todo teniendo en cuenta la actual crisis económica.

LA ARQUITECTURA DE LA SEGURIDAD EUROPEA

Sorprendentemente, el informe Albright no dice nada del debate sobre la arquitectura de la seguridad europea iniciada por el presidente ruso Dimitri Medvedev en junio de 2008. La recuperada confianza en sí mismo de Moscú ha desembocado en una diplomacia activa a favor de un nuevo tratado de seguridad vinculante que anule las disposiciones de la OTAN y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Algunos miembros de la OTAN ven favorablemente las propuestas de Rusia, mientras que otros se muestran escépticos.

El principio central del tratado que propone Rusia es la indivisibilidad de la seguridad, algo de lo que ya gozan los miembros de la OTAN, aunque la interpretan de un modo distinto. No es probable que los miembros de la OTAN amplíen este principio a Rusia y a otros Estados no pertenecientes a la OTAN porque probablemente se considerará como el derecho de cualquier participante a iniciar consultas si cree que su seguridad se ve afectada por las acciones de otro miembro, lo que abriría una caja de Pandora de debates. Además, la mayoría de los miembros de la OTAN creen que la seguridad colectiva está cubierta a través de la Organización con la opción de que Rusia aumente su implicación en la Alianza. La indivisibilidad de la seguridad podría interpretarse también como el poder de veto de todos los miembros, y podría llevar a endurecer las líneas divisorias en Europa, pues cualquier Estado miembro podría impedir la incorporación de otro país a una organización de seguridad.

Se debería aprovechar un mayor vínculo entre las capacidades militares de la OTAN y la capacidad civil de la UE

Después de que Rusia difundiera sus ideas en varias reuniones internacionales, en 2009 el debate fue asumido por la OSCE, el foro adecuado. Ese año se estableció el proceso de Corfú con el fin de orientar las discusiones, pero hasta el momento tiene poco que mostrar. Los rusos, que básicamente apoyan el debate en el seno de la OSCE, insisten en una opción de segunda vía con la OTAN, a la que

entregaron un borrador del tratado el pasado mes de noviembre. La OTAN muestra poco interés, pero Rusia quiere que el debate se ocupe únicamente de las cuestiones de seguridad duras y cree que la OSCE es demasiado “blanda” con su énfasis en los derechos humanos y la democracia, pues considera que estas cuestiones pertenecen al Consejo de Europa. Resulta interesante que, a pesar de que Estados Unidos —que es tradicionalmente un firme defensor de la dimensión humana— haya dejado de considerar a la OSCE como un foro de seguridad serio, haya dado un giro con la administración Obama, debatiendo con Rusia el principio de la indivisibilidad dentro del formato de la OSCE.

El informe de los expertos internacionales propone reforzar el Consejo OTAN-Rusia, pero no dice nada sobre el debate iniciado por Rusia. Además, evita comentar la relación de la OTAN y la división de competencias con la OSCE y la UE. Si se desea que el nuevo concepto estratégico tenga un impacto innovador y ofrezca una visión clara y abierta sobre la arquitectura de la seguridad europea, atlántica y euroasiática, debería incluir los siguientes dos elementos. En primer lugar, el concepto estratégico debería ir más allá de acoger con beneplácito el aumento de la cooperación con Rusia dentro del Consejo OTAN-Rusia. Debe recordar a Moscú que la pertenencia a la OTAN resolvería el debate sobre la arquitectura de la seguridad de un pluma-

zo. Este paso no es tan sencillo como parece: Rusia no se ha tomado en serio el Consejo OTAN-Rusia y ha enviado al ampuloso y a menudo ofensivo Dmitry Rogozin a la OTAN como embajador. La pertenencia conllevaría años de intensa reforma en Rusia, no sólo en el ámbito militar, sino también para cumplir los requisitos económicos y, sobre todo, los democráticos. En segundo lugar, el concepto estratégico debería afirmar que la OSCE es el principal foro en la zona atlántica y asiática-europea que puede mejorar una cooperación total en materia de seguridad y promover la noción de la indivisibilidad de la seguridad.

Aunque esto no se puede incluir en el concepto estratégico, la OTAN haría bien en persuadir a la UE y a Estados Unidos para que celebrasen una conferencia anual sobre seguridad con Rusia (y posiblemente Turquía, como cuarta potencia), los principales actores que acuerdan disposiciones sobre seguridad. Esto podría ser asumido con detalle por la OSCE con el consentimiento de sus miembros. Las conferencias serían otro mecanismo para que Rusia se implicara en el desarrollo de la arquitectura de la seguridad europea.

AMPLIACIÓN Y ASOCIACIONES

La ampliación de la OTAN está actualmente en suspenso. Georgia vio cómo sus oportunidades se desvanecían debido a la guerra con Rusia; Ucrania no mostrará ningún interés con el nuevo presidente Viktor Yanukovich, más prorruso; y las relaciones entre Grecia y Macedonia han llegado a un punto muerto sobre el nombre constitucional del segundo, lo que bloquea su entrada inmediata. La “política de puertas abiertas”, vigente desde hace 16 años, sigue siendo más válida que nunca, pero, con la excepción de Macedonia y tal vez de Montenegro en unos años, no se esperan nuevos miembros en un futuro próximo.

El futuro de la OTAN depende del éxito de la evolución de las antiguas asociaciones y del establecimiento de otras nuevas. El informe de los expertos aborda con detalle las asociaciones, dedicando un capítulo al tema. El informe propone, con sensatez,



4

»»»»» revisar las asociaciones, ampliar su lista de actividades y aplicar una mayor diferenciación entre países asociados y la OTAN.

La Asociación por la Paz es la asociación más exitosa de la OTAN, e incorpora a países europeos como Irlanda y Suiza, así como a todos los países del antiguo espacio soviético. La diferenciación es realmente importante aquí, pero sin añadir nuevos acrónimos a la ya amplia lista de iniciativas, sino más bien aumentando las relaciones individuales de cada socio con la OTAN. Con algunos es viable una mayor cooperación militar, mientras que con otros la OTAN podría aumentar su asistencia a la reforma democrática del sector de la seguridad. Se podría abandonar el Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) — el marco formal de la Asociación por la Paz, que reúne a todos los países miembros en reuniones periódicas—, puesto que la diferenciación es más importante que mantener foros ineficientes que también se reúnen en otros lugares. Las consultas de los miembros de la Asociación por la Paz con la OTAN podrían realizarse también fuera del ámbito del EAPC. La diferenciación combinada con una mayor cooperación es sumamente aconsejable para los socios del Sur de la OTAN en el Diálogo Mediterráneo y el Proceso de Cooperación de Estambul. De lo contrario, estas iniciativas corren el riesgo de convertirse en ineficaces “tertulias”.

La asociación de la OTAN con la UE tiene una importancia primordial, pues la pertenencia a ambas organizaciones suele solaparse y ambas trabajan a menudo en las mismas áreas. Se debería aprovechar un mayor vínculo entre las capacidades militares de la OTAN y la capacidad civil de la UE, por ejemplo en Afganistán. Sin embargo, la situación no está definida con tanta claridad, pues la UE tiene ambiciones militares propias. El informe de los expertos afirma, con razón, que el nuevo concepto estratégico debería reconocer el Tratado de Lisboa y los planes de la UE de desempeñar un papel militar más enérgico.

Respecto de la OSCE, el informe se centra en el valor de su dimensión humana y de los aspectos blandos de la seguridad, así como de la alerta temprana y el control de las armas convencionales, que

parece insuficiente. Sigue siendo un hecho que las tres principales organizaciones de seguridad de Europa afirman desde hace tiempo que hace falta una cooperación más estrecha y una racionalización de las políticas, pero en la práctica esto se reduce a la cooperación sobre el terreno, en las misiones, y no entre los funcionarios de las sedes de las respectivas organizaciones.

La OTAN debería también estar abierta a nuevas asociaciones. Hasta ahora ha evitado formalizar sus lazos tanto con la Organización para la Cooperación de Shanghai, encabezada por Rusia y China, como con la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, que Rusia considera su propio homólogo de la OTAN y que incorpora a la mayoría de los Estados de Asia Central más Armenia y Bielorrusia.

El informe parece resolver el debate sobre la asociación global. Hasta ahora no se ha decidido si se debe incluir a democracias fuertes de fuera del área euroatlántica, socios poderosos como China o socios estratégicos como Pakistán. Para las asociaciones de la OTAN, “diferenciación” es ahora la palabra de moda. La organización debería ser más flexible en la cooperación con países no miembros, pero la seguridad colectiva depende todavía de si un país está “dentro” o “fuera”.

FINANZAS Y COMBATES

La crisis económica no ha dejado indemne a la OTAN. Mientras la mayoría de las preocupaciones en su seno provienen de Rusia o Afganistán, la escasez de fondos y la discrepancia entre los recursos para la defensa de la UE y los de Estados Unidos podrían agudizarse y crear líneas divisorias dentro de la Alianza. Aunque el presupuesto está en números rojos, las tropas de las misiones de la organización siguen recibiendo su salario de los propios Estados miembros. Esto hace que existan limitaciones económicas para estos países en lo que se refiere al despliegue de tropas, y también en que los aliados que sí contribuyen a misiones de alto riesgo y costosas consideren que los demás se estén aprovechando de su esfuerzo.

Sólo siete de los 28 miembros cumplen el umbral del 2 por ciento de su PIB que aconseja la OTAN de gastos en defensa. Aunque es demasiado tarde para este concepto estratégico, la próxima cumbre en Portugal debería debatir el modo en que se podría obligar de forma creciente a los miembros a pagar sus cuotas. Podría resurgir el debate sobre el reparto de cargas de la década de 1990, incluyendo ideas sobre influencia en relación con la contribución en esta ocasión. Mientras tanto, el secretario general ha aplicado un proceso de reforma interna, confiando en hacer que la OTAN sea más rentable y eficiente.

La diferencia entre los gastos de defensa en Europa y Estados Unidos —y, por tanto, en las aportaciones a la OTAN— sigue siendo enorme, pues en 2008, Estados Unidos más Canadá dedicaron a defensa casi el doble que todos los miembros europeos de la OTAN juntos. El nivel de coordinación y cooperación de la defensa europea es bajo; cada uno de los 26 ministerios de Defensa (excluidos los de Albania, Croacia, Noruega y Turquía) tienen su propio presupuesto y su burocracia, y los presupuestos de defensa europeos son limitados. De estos presupuestos proceden las aportaciones al mantenimiento y la inversión en dos estructuras internacionales: la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE y la OTAN. Este difícil reto es otra razón a favor de integrar más las capacidades de la UE y de la OTAN.

La escasez de recursos económicos y la reducción de los presupuestos de defensa podrían haber tenido ya un impacto en la misión de la ISAF en Afganistán, pero a largo plazo pondrán en peligro la cohesión y la fuerza de la organización. La OTAN tendrá que seguir adelante con su transformación militar para combinar una defensa territorial efectiva con capacidades para desplegar misiones de paz con menos excepciones nacionales y una mayor inter-operatividad.

La OTAN tendrá que escoger sus batallas y planearlas cuidadosamente con otros actores internacionales. Cuando la OTAN se solape con la UE, deberá dar un paso atrás y ser consecuente con sus responsabilidades básicas en cuanto a la

seguridad colectiva, las misiones de apoyo a la paz fuera de la zona y el refuerzo de la seguridad mediante asociaciones.

CONCLUSIÓN

La Alianza aún necesita encontrar su lugar dentro un orden internacional menos centralizado y más complejo. Los obstáculos que afronta la OTAN no son más difíciles que los que afrontan otras organizaciones. Cabría incluso afirmar que la UE y la OSCE se enfrentan a desafíos mucho más graves debido a sus diferencias internas y al frecuente mal funcionamiento de sus mecanismos. En ese caso, la OTAN está realmente en una posición mucho más ventajosa, gracias a los fuertes vínculos atlánticos y a unos miembros que ven que la organización es esencial para su seguridad.

Dicho esto, no se puede negar que los desafíos siguen siendo considerables. La OTAN no sólo carece de respuestas a cuál debería ser su papel en la arquitectura de la seguridad europea, las asociaciones y la crisis económica. Los urgentes motivos de preocupación en materia de seguridad incluyen también la defensa de misiles, las guerras informáticas, la transformación militar, la cooperación cívico-militar en misiones de paz complejas y la combinación de una misión eficaz en Afganistán con una estrategia de salida gradual a medio y largo plazo.

Parece que la OTAN continuará luchando con estas cuestiones, pero que seguirá siendo la garantía fundamental de la seguridad para la zona euroatlántica. La Alianza tendrá que ser modesta al elaborar su nuevo concepto estratégico. Como resultado, es probable que este nuevo concepto no sea más que vino viejo en odres nuevos. Confíemos en que este vino madure con el tiempo.

Jos Boonstra es investigador senior de FRIDE

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**