

El futuro de la OTAN

RAFAEL L. BARDAJI

Director del Grupo de Estudios Estratégicos (GEES)

La caída del muro de Berlín en 1989 no sólo significó una sacudida para las estructuras político-militares del mundo del Este. Como bien afirmaban los Jefes de gobierno y de Estado de los países miembros de la OTAN en su reunión en la cumbre, en julio de 1990, el nuevo clima internacional que se estaba fraguando gracias a los cambios en el Este prometían una nueva era para Europa en la que una revisión de los fines y medios de la Alianza Atlántica sería necesaria.

Los meses posteriores a esa cumbre atlántica aumentarían la presión para reformar la OTAN. Por un lado, los países centroeuropeos se liberaban del yugo comunista y avanzaban por la senda de una genuina democratización y occidentalización de sus estructuras; por otro, la URSS proseguía con su curso de reformas internas y, muy especialmente, de transformaciones militares. Las retiradas unilaterales de los países centroeuropeos, los techos fijados por los acuerdos CFE y, sobre todo, el régimen de transparencia contemplado en ellos y en la conferencia sobre medidas de confianza, alejaban sustancialmente el temor a una Unión Soviética agresiva.

La disolución del pacto de Varsovia en abril de este año, la firma del acuerdo START, a comienzos de verano, no hacían sino acentuar la desaparición de la imagen del enemigo soviético, y aumentar la esperanza de una

nueva era de cooperación.

Consecuentemente, la OTAN inició un profundo análisis y revisión de sus doctrinas y medios en la esperanza de dar con un nuevo concepto estratégico y estructura de fuerzas más adecuados al nuevo ambiente estratégico en Europa. Ese nuevo concepto estratégico ha sido finalmente hecho público en la reunión de Roma del Consejo Atlántico, el pasado mes de noviembre.

El nuevo concepto estratégico

En el nivel político, la OTAN se guía desde noviembre no tanto por un principio disuasivo de evitar la guerra, sino por una amplia aproximación a la seguridad, traducida en la frase "proteger la paz". Se reconoce que los medios militares tienen un papel decreciente en las relaciones entre los países, donde el juego diplomático y político cobra ahora una nueva perspectiva. De ahí que más que nunca, el énfasis se ponga en el diálogo y en la cooperación y, de forma relevante, en la gestión de crisis. Esto es, en la prevención de conflicto más que en su disuasión.

Lógicamente, hay principios básicos del funcionamiento de la Alianza que quedan formalmente intocados. Así, la naturaleza defensiva de la OTAN; o la indivisibilidad de la seguridad aliada, el compromiso y la solidaridad entre las partes. En fin, todo eso que sirve para lograr un senti-

miento de colectividad.

Pero quizá lo más llamativo de la reunión de Roma haya sido la traducción en la estructura de fuerzas aliadas del nuevo concepto estratégico. En primer lugar, los planificadores aliados reconocen que el volumen de fuerzas puede ser reducido; igualmente, que su estado de disponibilidad también puede disminuir en tiempo de paz. Básicamente, las fuerzas se distinguen por su capacidad de actuar en determinados plazos de tiempo. Así, se subraya la necesidad de contar con fuerzas de intervención inmediata, fuerzas para la defensa del territorio y fuerzas de apoyo o refuerzo, que pueden aumentar con tiempo la capacidad bélica de la Alianza.

En lo tocante a las armas nucleares, la Alianza pasa a considerarlas un elemento importante dentro de la planificación y solidaridad aliada, pero su papel sólo





Para la Alianza Atlántica resolver cualquier crisis, si falla la diplomacia, es posible con la defensa convencional

lo puede entenderse en tanto que armas de último uso. La OTAN hoy confía, primero, en que puede resolver cualquier crisis diplomáticamente y, segundo, que, en el peor de los casos, la defensa convencional es más que creíble.

El futuro de la reforma

Lo acordado en Roma no ha supuesto una gran sorpresa. Es, probablemente, lo menos que podía hacerse a la luz de la situación europea actual. Pero ¿es suficiente como para garantizar que la OTAN está ahora mejor dotada para hacer frente al futuro? ¿Tenemos una Alianza más flexible y capaz ante los nuevos retos a los que el mundo se enfrenta? Desde el punto de vista oficial, no cabe duda de que lo

acordado era lo más que podía lograrse. Sin embargo, pueden apuntarse serias dudas sobre la adecuación atlántica a las realidades del momento así como sobre la posible duración de esta reforma.

Efectivamente, puede afirmarse que las alianzas militares no son fenómenos naturales en la Historia. Suelen exigir la presencia de un enemigo poderoso y amenazante, por un lado, y los intereses en defenderse de él por parte de un puñado de países más débiles, por otro. Es verdad que ha habido Alianzas de carácter ofensivo, pero la clave para comprender el por qué del nacimiento de la OTAN allá por 1949 es, sin duda, la incapacidad de los europeos occidentales para defenderse de la Unión Soviética sin los EE.UU.

Y en eso, la OTAN ha resultado todo un éxito. Si la URSS pensó alguna vez agredir a las demo-

cracias occidentales, acabó sintiéndose verdaderamente disuadida de hacerlo. Ciertamente, como algunos defienden, a lo mejor la URSS nunca pensó en una invasión (eso no se sabrá a ciencia cierta ni cuando se abran sus archivos), pero la existencia de la Alianza Atlántica influyó para que no se lo planteara. Ahora, lo que ha sido cierto durante décadas no lo es ya más: el Pacto de Varsovia no existe, al contrario, sus miembros llaman a las puertas de la OTAN; en la Unión Soviética nadie parece estar planeando un ataque frío y calculado contra la Europa occidental. Y si hay alguien que sí lo piensa, resulta poco creíble que pueda ejecutarlo en medio del caos político y estratégico que sacude a ese país.

No, los riesgos a los que se pueden ver enfrentados los occidentales y centroeuropeos hoy no se derivan de una amenaza directa de la URSS, eso que ha servido para justificar la existencia de la OTAN durante 40 años. Los peligros que amenazan la estabilidad en Europa son de diversa índole e intensidad, pero la OTAN no se ha preparado en su pasado para ninguno de ellos. ¿Sale mejor preparada de Roma?

En primer lugar, las capacidades nucleares soviéticas son muy preocupantes, pero no porque Moscú opte por vitrificar con sus bombas París o Boston, sino porque la falta de un control creíble de su arsenal nuclear táctico hace plausible el uso accidental o no autorizado de sistemas nucleares. Ya en enero de 1990 guerrilleros del Frente Nacional Armenio se introdujeron en un depósito de cargas nucleares del que huyeron por puro espanto. Nada hace pensar que en un futuro no se den cuenta de lo que vale políticamente un arma atómica...

La OTAN ha basado su estrategia en la disuasión, esto es, en un sutil juego lógico por el que se

hace ver al adversario que si se lanza un ataque, tendrá que encajar una represalia inaceptable. Pero la disuasión tiene poco que hacer cuando no se comparte la misma lógica. Se vió con Saddam Hussein. ¿Cómo podría evitar la OTAN que ucranianos, valga el caso, amenazaran con defender su independencia incluso nuclearmente? ¿Qué puede hacer la OTAN ante amenazas difusas como la terrorista?

En segundo lugar, la tensión Este-Oeste no es como las rivalidades étnico-nacionales que estamos viendo hoy, cargadas de sentimientos y muy alejadas de la lógica estratégica común y compartida entre las grandes potencias. Mientras la Alianza siga viendo los conflictos étnico-nacionales como meros asuntos internos, poco puede evitar que se produzcan, porque malamente puede disuadirlos y gestionarlos en su desarrollo.

En tercer lugar, la OTAN ha

optado por la vía lenta de aproximación de los países centroeuropeos a la organización, a pesar del sentimiento de urgencia que los líderes de esos países suelen mostrar en lo referente a su adhesión. En verdad, se creará un consejo de seguridad para la zona, ahora sólo cabe esperar que las partes lo tomen como una fase más de acercamiento mutuo. Sin embargo, la seguridad europea, en sentido amplio, es indivisible y no cabrá posponer por mucho tiempo la entrada de Polonia, Checoslovaquia y Hungría en la OTAN. Dejarles fuera, sería agudizar la frustración política en poblaciones cuyo nivel de frustración económica no deja de crecer.

En cuarto lugar, la Alianza sigue con una más que calculada ambigüedad en todo lo tocante al "fuera de zona". A pesar de que si alguna amenaza directa puede cenirse sobre los europeos, seguramente ésta tenga que provenir

de zonas no europeas, donde más que amenazas ya sólo quedan riesgos. Si los aliados quieren de verdad protegerse de amenazas desde "fuera de zona" tendrían que consensuar algún tipo de actuación más allá de los límites definidos por el artículo 6º del Tratado de Washington.

En quinto lugar, y a pesar de que en el comunicado final de Roma se reconoce que el concepto de seguridad es ahora mucho más amplio que la mera seguridad militar, la Alianza parece mal preparada para lidiar con temas que no son exclusivamente militares. Basta el ejemplo de uno de los temas que más problemas puede crear a los europeos en el futuro. La emigración masiva de millones de personas ya desde un Este en descomposición, ya desde un Norte de África ávido de la riqueza de sus vecinos occidentales. Por no hablar del espectro de una conjunción de las dos. ¿Qué respuesta de se-



guridad puede ofrecer la Alianza a sus miembros?.

Presente asegurado, futuro incierto

La reunión de Roma resulta frustrante en la medida en que va detrás de los acontecimientos y muy por detrás de los tiempos. Parecería que la razón fundamental inspiradora de toda la reforma es salvar la OTAN a cualquier precio. Una especie de Natofilia se ha apoderado incluso de quienes antes denostaban la organización. Razones de peso, incluso psicológicas, para defender la Alianza en estos momentos de cambio hay más que suficiente. De ahí que malgastar una oportunidad como la de Roma, culminación de todo un largo proceso, resulte descorazonador para muchos. La prudencia no es sinónimo de dejación. Y la OTAN está descuidando su propio futuro.

Efectivamente, si en el mañana se pasa sin sobresaltos de un sistema de equilibrio de poder a un nuevo concierto entre los europeos, la Alianza habrá cumplido con su cometido y habrá perdido gran parte de su razón de ser. Más aún si, como planeaba sobre Roma, el espectro llega a cuajar.

El mundo y muy particularmente Europa están cambiando de forma acelerada. La CE no es Europa, la URSS no es el enemigo que conocimos y la OTAN no puede seguir siendo lo que era. En su cumbre de Roma, los días 7 y 8 de noviembre de este año, el Consejo Atlántico ha intentado dar una respuesta a los cambios, adoptando un nuevo concepto estratégico. Sin embargo, en gran medida, es una respuesta que nace ya caduca. No se trata de hablar de cuerpos de ejército y fuerzas de intervención rápida para actuar no se sabe dónde, ni contra quién, ni en defensa de qué. La OTAN debe darse cuenta de

que el pegamento que ligaba a 16 países tan diferentes como Islandia y Turquía (o Canadá y España) se ha volatizado y que poco queda en común frente a riesgos e inestabilidades difusas y confusas, tanto en sus causas como en sus soluciones.

Lo que está en juego es toda una redistribución del poder internacional con actores que bajan y suben, con la aparición de nuevos actores y poderes y con la transformación global de los riesgos. En suma, con una creciente complejidad y riqueza de visiones a la hora de entender qué pasa en el mundo y cómo actuar en él. Si la OTAN no sabe o no puede en este medio confuso dar una respuesta coherente, coordinada y colectiva a los riesgos que puedan surgir en el mundo, estará alimentando su progresiva inutilidad, en la medida en que, afortunadamente, en Europa no emerja un peligro mayor. ■

CO 84

Salvamento sin fronteras.

Desde el corazón de Tokio hasta las playas de Ipanema en Río, pasando por el Mar de China, nuestros agentes del salvamento están siempre presentes.

Le sorprenderá sin duda saber que nuestros helicópteros Ecureuil, Dauphin y Super Puma realizan cada año más de 4.000 operaciones de rescate en el mundo entero.

Una misión que nada tiene de excepcional, considerando que Aerospatiale es el primer exportador

mundial de helicópteros.

Construidos o montados en Francia y en numerosos países, los helicópteros Aerospatiale son mucho más que un símbolo de seguridad.

Así como Airbus y Ariane, constituyen el ejemplo patente de nuestra voluntad de cooperación internacional. Una voluntad en acción en todos los continentes, y en más de 100 países.



aerospatiale

37, bd de Montmorency - 75781 Paris Cedex 16 - France

PEMA 2B