

La OTAN cumple 60 años: ¿Cómo “mantenerse” saludable?

Jos Boonstra

»» Los días 3 y 4 de abril la OTAN celebra su 60 aniversario en una cumbre que tendrá lugar en Francia (Estrasburgo) y Alemania (Kehl/Baden-Baden). La cumbre no sólo se caracterizará por las celebraciones y una retrospectiva de la historia de la organización; la OTAN también tendrá que actuar de manera decidida sobre su futuro y enviar un mensaje claro sobre la urgencia y relevancia de las tareas pendientes.

La buena noticia es que la OTAN se encuentra relativamente bien en comparación con otras organizaciones europeas de seguridad. La Unión Europea (UE) está sumergida en reformas internas y ha dejado la ampliación en un segundo plano, mientras que la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha perdido relevancia debido a las discrepancias entre sus miembros del Este y Occidente sobre los valores y propósito de la organización. Mientras tanto, la OTAN está reincorporando a Francia en sus estructuras militares y los miembros están muy unidos en relación con los roles clave de la organización: ofrecer garantías de seguridad, fomentar las relaciones transatlánticas y llevar a cabo operaciones más eficaces. Albania y Croacia se sumarán a la Alianza durante la cumbre. Por otro lado, de forma menos positiva, el país miembro Grecia y Macedonia no han llegado a un acuerdo sobre la cuestión del nombre, lo que bloquea la entrada de este último en la Alianza.

La guerra en Afganistán implica más malas noticias; la lucha continua está suponiendo graves dificultades y retrasos en los esfuerzos de desarrollo y reconstrucción. Ahora se reconoce la necesidad de que la OTAN permanezca en Afganistán en el largo plazo, pero no todos los miembros están dispuestos a enviar tropas y sufrir bajas. Las decrecientes contribuciones y las divisiones políticas ahora también han afectado a la misión de menor perfil en Kosovo. España ha declarado reciente-

CLAVES

- La OTAN necesita desarrollar un nuevo Concepto Estratégico conciso y realista.
- La misión ISAF en Afganistán no es un test de supervivencia sino de la capacidad de llevar a cabo operaciones lejanas y duraderas a gran escala con una serie de socios “civiles”.
- La OTAN no debe tener prisa por reestablecer relaciones con una Rusia que necesita tiempo para encontrar su espacio y postura hacia la Alianza.
- La Alianza debe continuar con su política de “puertas abiertas” y su contribución a la democratización de la defensa en países socios; aquéllos que quieran unirse y estén preparados deben ser bienvenidos.

2

»»»»» mente, de manera unilateral, su decisión de retirar sus tropas de Kosovo, lo que ha aumentado la impresión entre sus socios de que el país “va por libre” en la OTAN. Otras malas noticias vienen desde Rusia, país que insiste en ver a la OTAN como un bloque enemigo en vez de socio; Georgia y Ucrania siguen siendo víctimas de esa situación prolongada.

La OTAN también tendrá que encontrar a un nuevo secretario general, a medida en que se aproxima el final del segundo mandato de De Hoop Scheffer. Eso podrá resultar difícil, ya que son descartados los candidatos que se hayan pronunciado críticos hacia Rusia o que no gocen de buena reputación en el mundo islámico. Un nuevo secretario general debe representar la unidad interna y promover la asociación entre todos los socios de la OTAN; la cumbre con motivo del aniversario intentará pasar ese mensaje general.

A medida en que se aproxima el 60 aniversario de la OTAN, ninguno de los miembros piensa en la jubilación de la Alianza. No obstante, la organización tendrá que adaptarse mejor al entorno internacional actual y los nuevos desafíos de seguridad. A continuación se presentan cinco consejos para que la OTAN conserve “buena salud” a sus 60 años de edad:

CONSUMO MODESTO

En primer lugar, la OTAN debería tener cuidado y no estirar demasiado su capacidad mientras los Estados miembros continúen reduciendo sus presupuestos de defensa y no se muestren entusiastas a contribuir a las operaciones. Durante la cumbre, la OTAN tiene la intención de comenzar el proceso de revisión del Concepto Estratégico de 1999. Es probable que la reunión con motivo del aniversario produzca una Declaración sobre la Seguridad Atlántica con el fin de reafirmar una dirección conjunta. Dicha declaración, desde luego, no reemplazaría la Carta Atlántica pero sí serviría de punto de partida para la elaboración de un nuevo Concepto Estratégico que debería estar listo antes de 2011.

El Concepto Estratégico es el principal marco de políticas que explica el propósito de la OTAN y describe sus perspectivas estratégicas. El Concepto de 1999 necesita de una actualización para adaptarse a la situación post 11-S, la subsiguiente guerra contra el terror, la entrada de siete nuevos miembros en la OTAN y el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). El Concepto debe estar mucho más vinculado a la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, incluido su informe de actualización lanzado en diciembre de 2008. El nuevo Concepto también ofrece la oportunidad de empezar de nuevo tras las divisiones de las dos administraciones Bush.

Una agenda demasiado ambiciosa sería contraproducente y se inmiscuiría en el territorio de otras instituciones como la UE, OSCE y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Un claro ejemplo de ello es la seguridad energética. La OTAN lleva años debatiendo cuál debería ser su papel en esta cuestión: algunos opinan que un papel en la seguridad energética agravaría aún más las relaciones con Rusia, mientras otros han propuesto una “OTAN energética”. El Concepto Estratégico debería ayudar a definir una contribución realista a esta cuestión, que consistiría en un papel de la OTAN limitado a proteger las infraestructuras y principales rutas de transporte relacionadas con la energía. Eso también se aplica a una serie de otros temas como la seguridad medioambiental u otras misiones “fuera del área” de la organización. La OTAN no debería excluir la participación, pero tampoco debería comprometerse a hacer cada vez más si desea mantener su eficacia.

MUCHO EJERCICIO

A sus 60 años de edad, la OTAN debería continuar estando preparada y siendo capaz de enfrentarse a desafíos militares. La OTAN es una organización tanto política como militar, y debería continuar siéndolo. El final de la Guerra Fría obligó a la OTAN a buscar un nuevo propósito, que ha resultado no sólo en el proceso de ampliación y la provisión de asistencia democrática a países socios, sino también en la necesidad de participar en misiones

“fuera del área”. En el proceso, la OTAN se volvió más orientada políticamente. La necesidad de llegar a un consenso sobre las misiones de paz en los Balcanes y ahora en Afganistán ha llevado a la OTAN por un terreno político tortuoso, pero la Alianza no debería perder de vista su negocio principal que es esencialmente militar.

El desafío más obvio es la guerra de Afganistán, donde la misión ISAF no consigue avanzar del conflicto abierto con los Talibán hacia la reconstrucción

La organización tendrá que adaptarse mejor al entorno internacional actual y los nuevos desafíos de seguridad.

y la acción coordinada con organizaciones civiles. La inestabilidad e incapacidad de Pakistán de combatir a los Talibán en su territorio es un asunto cada vez más problemático, pero otros vecinos también presentan dificultades para el progreso de la OTAN y Estados Unidos en Afganistán. Éstos incluyen varios Estados centroasiáticos que no han cooperado o prestado apoyo: Uzbekistán no se cree capaz de combinar las relaciones con Rusia y con los países occidentales y cambia de opinión de la noche a la mañana, mientras que Kirgizstan prefiere los fondos rápidos de Rusia frente a las buenas relaciones con Washington y ha cerrado recientemente su base militar estadounidense.

A nivel interno, la OTAN se enfrenta a graves problemas para conseguir el apoyo práctico de sus miembros europeos. Mientras que Estados Unidos planea importantes incrementos en el número de tropas en los próximos meses, todavía queda por ver si los europeos seguirán el mismo camino. Algunos no están dispuestos a invertir fondos, tropas y equipamientos ni en áreas de bajo riesgo ni en luchas armadas; otros simplemente no tienen la experiencia o fuerzas cualificadas para contribuir a la estabilización de las provincias del sur y este de Afganistán. Las llamadas “restricciones nacionales” complican aún más la misión ISAF, con las tropas operando bajo mandatos distintos en el terreno. La cumbre debería evitar medir el éxito según el número

de tropas que ofrecen los Estados miembros, sino que debería usarse como una plataforma para hacer hincapié en la transformación militar necesaria para enfrentarse a los desafíos militares contemporáneos.

APROVECHAR LA EXPERIENCIA

La OTAN tiene una experiencia acumulada de la que debería aprovecharse más. Durante la Guerra Fría el enfoque estaba dirigido hacia el Este y continuó así después de 1991, si bien a partir de entonces mediante la asociación y la ampliación. Para la OTAN ha sido difícil ampliar su horizonte hacia otras regiones, especialmente el Norte de África y Oriente Medio. La OTAN cuenta con su Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul, pero en la práctica la organización continúa trabajando principalmente con los países balcánicos y las antiguas repúblicas soviéticas. Desde la guerra entre Georgia y Rusia en agosto de 2008 y la postura negativa de Moscú hacia la Alianza, parece legítimo que la OTAN se vuelva una vez más hacia su “tendencia oriental”, dado que es en esa región donde la organización tiene experiencia y puede contribuir a la reforma y la estabilidad.

La OTAN ha señalado que está dispuesta a reanudar conversaciones con Rusia a través del Consejo OTAN-Rusia. Lo ha hecho antes de la cumbre con el fin de evitar que las tensiones entre Georgia y Rusia ocupen un lugar prioritario en la agenda, pero todavía no está claro si la OTAN volverá a desempeñar todas sus actividades con normalidad. Rusia no ha hecho ninguna concesión o gesto. ¿Incluirán esas conversaciones renovadas con Rusia cuestiones substanciales como el control de armamentos, la cooperación en Afganistán y los misiles de defensa (lo que podría ser desechado por la administración Obama)? ¿O simplemente serán una repetición de la actual disputa sobre Georgia y el reconocimiento de Rusia de Abkhazia y Osetia del Sur?

La OTAN no debe tener prisa por consolar a Rusia sin recibir antes señales positivas de Moscú. Rusia está incrementando su número de tropas en Abkhazia y Osetia del Sur, ignorando la integridad territorial de Georgia. El Kremlin prefiere



»»»»» luchar batallas geopolíticas sobre bases militares en Asia Central en vez de apoyar a la misión de la OTAN en Afganistán. Rusia considera a la OTAN como un bloque militar y, por lo tanto, como una amenaza. Está construyendo su propia identidad, lo que ha incluido convertir a la OTAN en un enemigo y basarse en una retórica altamente negativa. La nueva administración Obama necesitará persuadir a Rusia para que adopte un enfoque más positivo, y la crisis económica y los cada vez más bajos precios del petróleo que han tenido un gran impacto en Rusia podrían empujar al Kremlin hacia una posición más cooperativa.

ENFOCAR EN LAS FORTALEZAS CLAVE

La OTAN ha tenido bastante éxito en sus esfuerzos por estabilizar a los Balcanes y en el proceso de ampliación, y debería seguir enfocada hacia los mismos hasta su finalización. Albania y Croacia se sumarán a la Alianza durante la cumbre, pero Macedonia, que está igualmente preparada, está siendo vetada por Grecia.

La segunda mayor operación de la OTAN sigue activa en Kosovo y continua siendo esencial para evitar la violencia entre serbio-kosovares y albaneses. En los próximos años, se reducirá el número de tropas de la Fuerza Kosovo (KFOR) mientras que la Misión (civil) de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX) se está poniendo al día. No obstante, todavía es necesario encontrar una solución para Mitrovica –la parte al norte de Kosovo habitada en su mayoría por serbios y controlada principalmente por Belgrado– donde la presencia de la KFOR seguirá siendo necesaria. Los países de la OTAN no han conseguido llegar a un acuerdo sobre el formato para una asociación entre Kosovo y la organización. A su vez, las relaciones entre la OTAN y Serbia han mejorado, pero la integración del país sigue siendo una perspectiva lejana debido al legado de los bombardeos de 1999. Los otros dos miembros de la Asociación para la Paz (PfP, por sus siglas en inglés) en el sureste europeo –Bosnia y Herzegovina (BiH) y Montenegro– presentan me-

nos problemas para la OTAN, dado que ambos cooperan con la organización, aunque las perspectivas de integración sean lejanas.

El mayor desafío para la OTAN en términos de ampliación está relacionado con Georgia y Ucrania. En la cumbre de Bucarest celebrada el año pasado, la Alianza dejó claro que ambos países se adherirán pero que de momento la OTAN no estaba dispuesta a pasar de conversaciones de asociación hacia conversaciones de integración. Los miembros de la Alianza tienen distintas opiniones sobre las solicitudes de estos dos países, y algunos creen que la OTAN solamente provocaría a Rusia con las perspectivas de seguir en esa dirección, mientras que otros prefieren ignorar a Moscú y beneficiarse de la importancia estratégica que ofrecen ambos países. Algunos países opinan que una rápida integración conllevaría una mayor estabilidad y una democratización eficaz, mientras que otros abogan por la manera tradicional de insistir en reformas más profundas antes de la ampliación.

El apoyo de la opinión pública hacia la integración en Ucrania sigue siendo inferior a la mitad de la población. Georgia fue rechazada debido a la guerra de agosto, ya que es cada vez más difícil resolver los dos “conflictos congelados” en su territorio –Abkhazia y Osetia del Sur– tras su reconocimiento por parte de Rusia como Estados independientes. Las credenciales democráticas del Presidente Mijeíl Saakashvili no han mejorado y el país es políticamente inestable. La OTAN debería prestar apoyo de manera activa al proceso de reforma democrática en Georgia, especialmente en el sector de la defensa. La antigua política de “puertas abiertas” parece ser la única política razonable y eficaz en ese sentido.

MANTENER INTERÉS EN EL DESARROLLO PERSONAL

La OTAN debería mantener el entusiasmo por desarrollar aún más sus asociaciones, que son fuertes pero a su vez demasiado complicadas y, en ocasiones, ineficaces. La más esencial es la relación con la UE, que ha desarrollado sus propias capa-

ciudades en materia de defensa y ahora lleva a cabo misiones a través de la PESD. Una señal particularmente positiva en términos del fortalecimiento de la cooperación y, en especial, la coordinación será la reintegración de Francia en la estructura militar de la OTAN. Mientras tanto, una división más clara de los roles, así como el uso conjunto eficaz de los recursos, será crucial para enfrentarse a los desafíos de seguridad.

Mientras que las relaciones entre la UE y la OTAN todavía requieren una mayor consolidación, el programa Pfp establecido necesita de una reforma o podría correr el riesgo de convertirse en ineficaz. En vez de aferrarse a acrónimos confusos (IPPs, PAP-DIB, PAP-T, IPAPs, Diálogos Intensificados y MAPs), la Pfp debería simplificarse. Debería

La OTAN es una organización tanto política como militar, y debería continuar siéndolo.

distinguir de manera clara entre los países dispuestos a cooperar pero no abiertos a una reforma democrática de la defensa de aquéllos sí dispuestos a llevar a cabo dicha reforma. Eso será difícil puesto que tanto la OTAN

como sus socios en Europa y Eurasia se han acostumbrado a la Pfp a lo largo de los años. Sería lógico incluir en la Pfp a los socios del Mediterráneo y Oriente Medio: si bien el Diálogo Mediterráneo y, en menor medida, la Iniciativa de Cooperación de Estambul están basados en la Pfp, actualmente no forman parte de las deliberaciones en el Consejo de Asociación Euroatlántico (EAPC, por sus siglas en inglés). Una Pfp más amplia incorporaría a los países interesados en la cooperación estratégica, las democracias occidentales establecidas que no sean miembros de la OTAN, regímenes autoritarios que intenten por lo menos abrir líneas de comunicación y países con una perspectiva de integración. Aun cuando todas estas naciones fueran agrupadas en un solo foro transatlántico, es necesario diferenciarlas según sus aspiraciones de integración y credenciales democráticas; así la OTAN puede seguir fiel a los valores que intenta proteger.

CONCLUSIÓN

Los principales temas de la cumbre con motivo del aniversario serán Afganistán y el comienzo del proceso de elaboración de un nuevo Concepto Estratégico. Si bien la OTAN ha indicado que reanudará conversaciones con Rusia tras la cumbre, será difícil ignorar la situación en Georgia. La OTAN es todavía relevante, pero debería tener cuidado y no asumir más tareas o misiones lejos del área euro-atlántica. Un aumento en el número de portafolios correría el riesgo de perder de vista los objetivos militares y de defensa centrales y plantear la cuestión de ¿quién será el próximo? Si la OTAN consigue moderar su consumo y permanecer físicamente “en forma” aprovechando su experiencia, entonces mantendrá su “buena salud”. El escenario de seguridad internacional es un ambiente laboral poco sano con muchos riesgos en el trabajo. Por supuesto, no hay ninguna necesidad de jubilarse, en parte debido a la carencia de una generación de instituciones jóvenes de la post Guerra Fría que pudieran reemplazarla. Pero demasiado trabajo podría conllevar estrés y agotamiento. La OTAN goza de buena salud, pero necesita planificar su futuro con cuidado. Próxima revisión: Portugal, a finales de 2010 / principios de 2011.

*Jos Boonstra, Investigador senior
 Programa de Democratización, FRIDE*

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