

¿QUO VADIS OTAN?

José M.^a TREVIÑO RUIZ
Representante militar español (MILREP) en la OTAN
entre los años 2006 y 2009



Introducción



ESTA es una pregunta que nos hacemos frecuentemente: ¿hacia dónde va la OTAN? La Alianza Atlántica fue constituida en 1949 por el Tratado de Washington para hacer frente al poder militar soviético surgido tras la Segunda Guerra Mundial, que amenazaba con dominar a las naciones occidentales libres. La disolución primero del Pacto de Varsovia —nacido para contrarrestar a la OTAN—, y de la URSS después, dejó aparentemente sin sentido la Alianza Atlántica. La desmembración de la antigua República de Yugoslavia y la guerra que de ello devino supuso un balón de oxígeno para justificar la *raison d'être* de los miembros de la Alianza, que vieron posible una intervención militar en Europa para impedir males mayores y evitar que el foco desestabilizador de los Balcanes pudiera expandirse por toda la Europa oriental. De no haber intervenido la OTAN podría haberse perdido una estabilidad que se había mantenido escrupulosa y milagrosamente durante los 45 años de la llamada Guerra Fría, en que la disuasión nuclear actuó eficazmente evitando cualquier tipo de confrontación entre la Alianza y el Pacto de Varsovia. Al desaparecer este Pacto se perdía el concepto de *respuesta flexible*, en vigor desde 1966 y que había sucedido al de *destrucción mutua*, por lo que la OTAN en 1991 hacía aprobar en Roma su primer concepto estratégico post Guerra Fría, que sustituía al *Informe Harmel* hasta entonces vigente y que curiosamente era un documento no clasificado en coherencia con la transparencia y voluntad de establecer un sistema de seguridad cooperativa. La cumbre de Bruselas de enero de 1994 introdujo el concepto del Partenariado para la Paz, o *PfP* en sus siglas en inglés, las relaciones con Rusia y Ucrania, el Diálogo Mediterráneo y la Identidad de Seguridad y Defensa Europea (ISDP). Con estos nuevos conceptos la OTAN lanzó su primera operación terrestre *no Artículo V* con su intervención en los Balcanes en 1999, medio



Escombros del World Trade Center.

siglo después de su creación; intervención que hay que reconocer no tuvo en su momento el visto bueno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y que aún hoy perdura al mantener fuerzas desplegadas en Bosnia y Herzegovina, así como posteriormente en la provincia serbia de Kosovo. En ese mismo año se promulgó el entonces nuevo Concepto Estratégico, que aún hoy y pese a su desfase tras un decenio de acaecimientos históricos, continúa en vigor. Entre esos acaecimientos ocupa el primer lugar, sin duda, el ataque del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas de Nueva York, que tanta influencia iba a tener en la Alianza, mencionando de pasada el que se invocase por primera vez el Artículo V del Tratado con la creación de la Operación ACTIVE ENDEAVOUR (OAE) en el Mediterráneo, y que empeña a las marinas aliadas aún hoy en día.

El necesario *aggiornamento*

Que el Concepto Estratégico de la OTAN de 1999 necesita una puesta al día, así como aligerar la pesada y costosa estructura de Mando, es algo que

ninguna nación miembro niega de cara al elevado costo necesario para combatir las amenazas asimétricas emergentes y sobre todo para realizar las operaciones fuera de área, entre las que sobresale el conflicto de Afganistán.

La situación actual de la Alianza, con 28 miembros, nada tiene que ver con la OTAN primitiva de 12 miembros, ya que la diversidad de Estados, intereses y perspectivas hace muy difícil llegar al necesario consenso para la toma de decisiones. Cualquier observador imparcial podría señalar tres bloques bien diferenciados entre los Estados miembros, que a la hora de votar una resolución lo harán de forma distinta por tener intereses distintos. Así, existe el «bloque sajón» liderado por los Estados Unidos, seguido fielmente por el Reino Unido, Canadá, Dinamarca, Holanda, Noruega y menos fielmente por Alemania, Bélgica, Luxemburgo e Islandia. El bloque Mediterráneo, sin un líder claro, pero en el que destacan Francia, Italia y Turquía, seguidos por España, Portugal y Grecia. Por último, están los antiguos países pertenecientes al Pacto de Varsovia y hoy furibundos anticomunistas, liderados por Polonia, seguida por la República Checa y Eslovenia, Rumanía, Bulgaria, los tres países bálticos, los dos procedentes de la desmembrada Yugoslavia, Eslovenia y Croacia, más la aislada Albania.

Una vez vista la agrupación por bloques políticos-geográficos conviene repasar también la última organización militar, surgida en el año 2004 y que se ha revisado en el llamado *PE Review*, que no ha pretendido otra cosa que reducir la plantilla de los diferentes cuarteles generales de la estructura de Mando de 15.000 personas a 12.000. La composición actual contempla dos mandos supremos, una vez eliminado el del Canal, que tenía su sede en Northwood. Así, el almirante James G. Stavridis, Mando Supremo Aliado en Europa (SACEUR, en siglas inglesas) y con sede en Mons, Bélgica, es el único mando estratégico con tropas a su cargo, ya que el Mando Supremo Aliado de Transformación o SACT, general de la Fuerza Aérea francesa Stephan Abrial con sede en Norfolk, Estados Unidos, es el encargado de la doctrina y por supuesto de todo lo relacionado con la transformación militar. Bajo la autoridad de SACEUR existen tres mandos conjuntos operacionales, dos con fuerzas a su cargo con sede en Brunssum (Holanda) y Nápoles (Italia), mientras que un tercero con sede en Lisboa carece de fuerzas asignadas permanentemente dado su menor tamaño y carácter expedicionario. Así, tanto Brunssum como Nápoles cuentan con Mandos Componentes Terrestre, Aéreo y Marítimo ubicados los del primero en Heidelberg y Ramstein (Alemania) y Northwood (Gran Bretaña), mientras que los de Nápoles se encuentran en Madrid, Izmir (Turquía) y Nápoles. En esta revisión o *PE Review*, Madrid y Heidelberg pierden su denominación de *LCC* o *Land Component Commander* para pasar a llamarse *Force Command*, un nombre un tanto *sui generis*, ya que no mandan ninguna fuerza. A su vez, el general francés Stephan Abrial tiene a su cargo todas las escuelas y centros de adiestramiento de la Alianza, menos el Colegio de Defensa de la OTAN, que curiosamente depende del Comité Militar.

El nuevo Concepto Estratégico

Todavía tenemos que reconocer el espíritu pragmático que preside las deliberaciones del Consejo del Atlántico Norte, el máximo órgano de decisión de la Alianza, cuando existe el necesario consenso, pues una organización internacional no tiene por qué preocuparse por su coherencia doctrinaria o legalista de su proceso decisorio. Así aconteció como ya hemos relatado en la década de los 90, en que su referente estratégico interno se basaba en el Concepto Estratégico aprobado en 1991, con las interpretaciones y orientaciones adicionales que provenían de las cumbres ministeriales realizadas. Podemos asimismo recordar que meses después de aprobarse el Concepto Estratégico de 1999, donde se reiteraba el principio de conducir acciones fuera del ámbito del Artículo V, con el mandato de las Naciones Unidas, no hubo muchas vacilaciones para lanzar una intervención de apoyo a la paz en Kosovo sin la necesaria Resolución de Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Por otro lado, es también sabido que la postura asumida por la OTAN después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 no se basaba en ningún concepto estratégico, sino en la posición generalizada de las naciones miembros, aprobada a nivel ministerial, que encuadró la situación del momento con las líneas de acción apropiadas.

Se resalta este punto no para devaluar la importancia que encierra el actual proceso de revisión estratégica, una vez que no puede ser contemplado como un mero ejercicio de redacción, ni podemos quedar aferrados al argumento de su importancia en el supuesto de que las acciones aprobadas dependen exclusivamente de la voluntad coyuntural de los Estados miembros. Por el contrario, se pretende alertar de la importancia que este proceso encierra y que se traduce en los debates asociados y en los acuerdos pactados sobre un conjunto de materias relevantes e inalienables que urge ponderar y reflejar, para los cuales es absolutamente indispensable la captación de las atenciones de todos los sectores de la sociedad. Así, antes de entrar en el contenido, creemos oportuna una observación sobre las cuestiones de forma que fueron motivo de debate al inicio del proceso. Como es sabido, se acordó designar «a dedo» un grupo de «sabios» invitados por el secretario general a proceder a la elaboración de un producto que pudiese reflejar los acuerdos y pensamientos dominantes en los distintos seminarios e iniciativas realizadas, y entre los que figuraba el embajador español Fernando Perpiñá-Robert Peyra. Este trabajo sería posteriormente remitido a los Estados miembros para que lo analizaran y decidieran su redacción final. De forma complementaria, existía la preocupación de implicar en este proceso a la opinión pública para que el producto resultante tuviese una dimensión global y fuese de fácil comprensión para el ciudadano común, evitando así la redacción de un documento demasiado técnico y detallado, aunque era inevitable que estuviese marcado por la complejidad del sistema internacional y por la imprevisión del modelo por

donde caminamos, tal y como reconocía el Mando Estratégico de Transformación en el estudio prospectivo que ha elaborado sobre las nuevas amenazas, estudio que lleva el nombre de *Multiple Futures* o Futuros Múltiples.

En este estado de cosas, el Grupo de Expertos, liderado por la ex secretaria de Estado norteamericana Madelaine Albright y en el que figuraban siete embajadores y paradójicamente ningún militar, hizo público el pasado 17 de mayo un elaborado documento de 55 páginas titulado *NATO 2020: Assumed security; dynamic engagement*, con el análisis y recomendaciones del Grupo de Expertos sobre un nuevo Concepto Estratégico para la OTAN.

En este informe, que no es clasificado, los expertos civiles marcan las líneas maestras para futuras misiones en el extranjero, apoyando la involución de la Alianza en la defensa territorial de misiles y recomendando una mayor implicación para contrarrestar los ciberataques, recalando que la OTAN con sus efectivos no es la solución única a todos los problemas que afectan a la seguridad internacional. El informe sugiere asimismo que los factores para el proceso de la decisión deben incluir la ineficiencia y aparente falta de voluntad de algunos miembros de la Alianza para proporcionar los medios requeridos para conseguir el éxito. El informe contempla, además, cuatro tipos de misiones militares:

- Disuasión, prevención y defensa contra cualquier agresión, para asegurar la independencia política e integridad territorial de cada miembro de acuerdo con lo expresado en el Artículo V del Tratado.
- Cooperar con los países del Partenariado para la Paz (*PfP*) y las instituciones civiles para proteger el área del Tratado de un amplio espectro de desafíos no convencionales para su seguridad.
- Desplegar y mantener capacidades expedicionarias para operaciones militares más allá del área del Tratado cuando se requieran para prevenir ataques en el área de la Alianza, para proteger los derechos legales y otros intereses vitales de los miembros de la OTAN.
- Ayudar a modelar un ambiente internacional de seguridad aumentando la interoperabilidad con el Partenariado, proporcionando adiestramiento militar y policial, coordinando la asistencia militar y cooperando con los gobiernos de los países clave.

Finalmente, el análisis recuerda en sus conclusiones que la OTAN realiza funciones únicas e indispensables, y que sin la Alianza durante la Guerra Fría la región euro-atlántica hubiese entrado en el siglo XXI sin libertad en el este y sin una estrategia común con el oeste. Asimismo, si la OTAN no existiese hoy en día Afganistán continuaría siendo gobernada por los talibanes, proporcionando cobijo a la organización terrorista de Al Qaeda para entrenarse y realizar atentados en el mundo occidental.

Afganistán

No es posible hacer un estudio sobre la Alianza sin mencionar lo que en el ámbito operacional más preocupa: la intervención en Afganistán. Como se ha referido anteriormente, Afganistán no es un problema de la OTAN y mucho menos un problema militar aliado. *De facto* se trata de una operación de las Naciones Unidas, cuya resolución excede con mucho de la capacidad militar y es consensualmente reconocida la necesidad de implicación de otras organizaciones internacionales, potencias regionales y estructuras internacionales ligadas al desarrollo, como el Banco Mundial, agencias humanitarias, ONG, etc. No obstante, bajo el punto de vista de la opinión pública esta intervención constituye una responsabilidad militar de la OTAN y los resultados finales que se obtengan quedarán ligados históricamente a la Alianza. No se pretende con estas líneas hacer consideraciones de orden operacional o vaticinar resultados; tan sólo matizar el gran esfuerzo militar realizado para garantizar la seguridad de todos los ciudadanos afganos, con unos efectivos que ya superan las 100.000 personas y con unas dolorosas pérdidas que superan la cifra de 1.200 bajas en el caso norteamericano, 300 en el británico y 87 españolas, entre otras. Pero la OTAN en el lejano país asiático no sólo proporciona seguridad



El general Mc Crystal visita las tropas españolas en Afganistán.

al territorio combatiendo la insurgencia de los talibanes: sin la presencia y apoyo de la ISAF (*International Security Assistance Force* o Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, coalición que agrupa a 43 naciones), los 34 equipos provinciales de reconstrucción o PRT no podrían hacer absolutamente nada para reconstruir un maltrecho país que ocupa el lugar 192 en el *ranking* de pobreza de las Naciones Unidas, y en cuyos 650.000 km² de territorio montañoso y semidesértico viven o malviven 32 millones de habitantes de diferentes etnias y culturas, cuya fuente principal de ingresos hasta ahora era el cultivo de droga. Si a ello unimos la corrupción e ineficiencia de las administraciones central y locales, tenemos el cuadro completo de la Tumba de los Imperios, que es como históricamente se le ha llamado a esta nación orgullosa y guerrera.

En el seno de la Alianza, los efectos del conflicto y su implicación en las operaciones son susceptibles de provocar divisiones internas al distinguirse dos tipos de países: los que simplemente tienen militares en el territorio y los que tienen militares que mueren combatiendo. Entre estos últimos destacan Estados Unidos, Reino Unido y Canadá, que tienen asignadas las provincias del sur, allí donde la insurgencia talibán es más fuerte y además lindan con Pakistán, que hoy por hoy es el *safe heaven* o santuario de la guerrilla pash-tún. En este estado de cosas, el relevo del general Mac Kiernan por Mc Chrystal como comandante de la ISAF (COMISAF) supuso una bocanada de aire fresco, al venir éste precedido de la fama ganada en Irak, aunque bien advirtió que ésta era una guerra distinta. El aumento solicitado de 30.000 combatientes, concedido por el presidente Obama a regañadientes, comenzaba a dar sus frutos en la primavera de este año, pero unas imprudentes declaraciones de Mc Chrystal sobre los asesores militares de la Casa Blanca, entre los que ocupaba el primer lugar el general James Jones, antiguo SACEUR, supuso el cese fulminante del COMISAF, que curiosamente fue sustituido por su jefe y comandante del Mando Central (CENTCOM), el general Petraeus, con un bien ganado prestigio por su exitosa campaña y cuasi pacificación de Irak. En este momento todas las esperanzas están puestas en este eficaz general norteamericano, para ver si de una vez por todas consigue vencer la insurgencia talibán y proporcionar la necesaria seguridad para que los equipos provinciales de reconstrucción puedan realizar su trabajo.

Las relaciones con la Unión Europea

Algunos han querido vislumbrar una rivalidad subyacente entre la OTAN y la Unión Europea (UE). Nada más lejos de la realidad: mientras que la Unión Europea nace con una finalidad económica-política, la Alianza tiene una finalidad político-militar. El área defensiva de la UE es un objetivo neonato al que aún le queda mucho para desarrollarse; baste decir que su plantilla militar

permanente contempla tan sólo a las 200 personas de su Estado Mayor Militar y que cuenta con un solo cuartel general propio en Bruselas, frente a las 12.000 personas y una docena de cuarteles generales de la OTAN. Por ello, la relación y coordinación entre las dos organizaciones internacionales es fundamental para no repetir funciones ni duplicar recursos, potenciando de esta forma las capacidades. Sin embargo, del lado de la UE se tiene una sensación de permanente frustración al ver los pocos avances conseguidos en los últimos años, obstaculizados por una nación que pretende precisamente ingresar en la UE. En lo que se refiere a la OTAN, es de todos conocida la doctrina del *comprehensive approach* o aproximación global, aplicable en todos los conflictos, incluido el de Afganistán. Pero aquí de nuevo chocamos con un grupo de naciones que, bien para evitar que la Alianza pierda protagonismo militar y defender a ultranza el pilar transatlántico o bien para conseguir un objetivo político determinado, como es la resolución del conflicto turcochipriota, boicotean cualquier intento de aproximación que no esté comprendido dentro de los Acuerdos Berlin Plus. En este estado de cosas, y con 21 naciones como factor común en las dos organizaciones, los avances, paradójicamente, se ven ralentizados, so pena de establecer un acuerdo más ambicioso que el Berlin Plus, por otra parte limitado al ámbito de la operación ALTHEA en Bosnia y Herzegovina y en estado de franca recesión.

Las relaciones con Ucrania

Es éste un tema muy importante dentro de la política exterior de la Alianza. Una vez finalizada la Guerra Fría, con la victoria —al menos nominal— de la OTAN, y desaparecidos tanto el Pacto de Varsovia como la URSS, está claro que hay que convivir con Rusia y evitar cualquier tipo de provocación o simple fricción para evitar incurrir de nuevo en una segunda Guerra Fría por nadie deseada. Curiosamente, en la Cumbre de Bucarest de 2008 se pudo ver la división existente entre los nuevos y viejos miembros de la Alianza en este sentido. Razones históricas de peso entre los miembros procedentes del Este y sus resquemores sobre sus antiguos señores han impedido la creación de una plataforma global de entendimiento con Rusia. La invasión de Georgia en el verano de 2008 agudizó aún más los temores de los antiguos miembros del Pacto de Varsovia, liderados por Polonia, secundada por los países bálticos. A su vez Rusia desconfía de la OTAN y de la defensa antimisil de la Alianza, si bien es cierto que el posible emplazamiento de misiles antimisiles en Polonia y de un radar en la República Checa no formaban parte de ningún planeamiento aliado, sino que era puramente norteamericano, al igual que el emplazamiento de una batería Patriot a tan sólo 60 km de Kaliningrado, la antigua Prusia oriental y causa de la Segunda Guerra Mundial. El reconocimiento, por parte de la mayoría de los miembros de la Alianza, de la provincia secesionis-



Helicóptero ruso sobre la cubierta de vuelo de la fragata *Navarra*.
(Foto: José E. Regodón Gómez).

ta de Kosovo tampoco ayudó al clima de entendimiento, y la crisis de Georgia provocó a su vez una paralización en la cooperación militar OTAN-Rusia de un año, cooperación que tímidamente está volviendo a los niveles alcanzados hace dos años.

Conclusiones

A tan sólo 20 kilómetros del Cuartel General de la OTAN en Bruselas se encuentra Mont Saint Jean, donde en junio de 1815 tenía lugar la batalla de Waterloo, en la que se masacraron franceses, británicos, holandeses, belgas, alemanes... con casi 50.000 bajas. Un siglo más tarde, en una ciudad belga llamada Yprés, a 90 km de la capital, hubo tres batallas en el curso de la Primera Guerra Mundial. De nuevo británicos, franceses, belgas, alemanes... se volvían a masacrar, esta vez con casi 600.000 bajas. No habrían de pasar 30 años para que en las navidades de 1944 de nuevo los ejércitos europeos alia-



Operación ACTIVE ENDEAVOUR. Dando el alto a un barco.

dos y los alemanes volviesen a enfrentarse en el pueblecito belga de Bastogne en la llamada batalla de las Ardenas, con el resultado de 170.000 bajas. Tan sólo cuatro años después de esta batalla se crea la OTAN. Desde entonces, los enfrentamientos europeos se limitan a discusiones más o menos acaloradas en el Comité Militar, con cero bajas en 61 años. Aunque sólo fuese por esto último, si no existiese la Alianza habría que inventarla.

Renovarse o morir, es lo que dicen los clásicos. Y ese ha sido el espíritu de trabajo del Grupo de Expertos sobre el Concepto Estratégico, produciendo un documento que sin duda servirá de base para que el secretario general de la OTAN y ex primer ministro danés Anders Fog Rasmussen pueda presentar en la cumbre de Lisboa, el próximo mes de noviembre, el borrador de Concepto Estratégico para que las naciones aporten sus comentarios.

En el ámbito de la estructura de Mando ya hay voces que piden una mayor reducción de los cuarteles generales, con tan sólo dos Mandos en Brunsum y Nápoles (desaparecería Lisboa), pero sin perder la capacidad expedicionaria, y por supuesto un solo Mando Componente Terrestre, Marítimo y Aéreo (quedaría un solo LCC en Heidelberg, un MCC en Nisida y un ACC en Ramsstein).

En términos generales, la Alianza necesita encontrar su sitio en una complicada situación internacional y en una sociedad cada vez más globalizada, donde cualquier incidente o conflicto puede repercutir directa o indirectamente en los miembros de la OTAN.

En el ámbito marítimo, la Operación ACTIVE ENDEAVOUR, con casi una década a sus espaldas, tiene en su haber la tranquilidad que durante este tiempo ha disfrutado el *Mare Nostrum*. Por el contrario, la Operación OCEAN SHIELD en el Índico tiene ante sí una larga tarea para erradicar la piratería, ya que el éxito no depende tan sólo del factor naval, sino también de otros actores en tierra en los que la Unión Europea ha puesto también su empeño.

La inevitable ampliación de la Alianza hacia el Este, especialmente con países procedentes de la extinta Yugoslavia (Macedonia, Montenegro, Serbia, etc.), servirá para introducir un factor de estabilidad en los Balcanes. Pero la ampliación con antiguos miembros de la también desaparecida URSS (Ucrania, Georgia, etc.) llevará todavía algún tiempo, hasta que sus poblaciones estén totalmente de acuerdo con ese paso y que su ingreso aporte seguridad y no inestabilidad a la OTAN.

El tan nombrado Artículo V continuará siendo la pieza clave del Tratado de Washington, y tanto de su vigencia como del necesario consenso en las decisiones dependerá la razón de ser de la Alianza en el futuro como elemento de seguridad de todos sus componentes.

