

# El Consejo del Atlántico Norte, órgano clave de decisión política

CÉSAR M. SIMÓN LÓPEZ  
*Coronel de Aviación*

**E**l objetivo fundamental y permanente de la OTAN, tal y como se establece en el Tratado de Washington, consiste en garantizar la libertad y seguridad de todos sus miembros mediante el empleo de medios políticos y militares. Para ello la Alianza ha velado desde su creación en 1949, por la defensa colectiva de todos sus miembros. También actúa como un importante foro para la realización de consultas sobre asuntos relacionados con la seguridad y como pilar fundamental de la paz y estabilidad en la zona euroatlántica. Durante sus primeros cuarenta años de existencia (1949-1989) la OTAN tuvo su razón de ser en la política de contención y de defensa ante la amenaza representada por la Unión Soviética. A pesar de las frecuentes disputas internas sobre la política militar y la distribución de las cargas, la Alianza mantuvo un frente sólido contra la políti-

ca y la presión militar soviética. Sobrevivió a la crisis de la retirada de Francia de la estructura militar integrada en 1966, y logró contener el antagonismo de Grecia y Turquía. La OTAN sobrevivió también a dos graves crisis sobre las armas nucleares. La primera fue a principios y mediados del decenio de 1960, cuando tuvo lugar la llamada crisis de los misiles en Cuba; y la segunda fue en la década de 1970 y principios de 1980, y se refería a la controvertida decisión de desplegar los misiles Pershing II y Crucero en Europa.

Tras la guerra fría la Alianza se hizo cargo de nuevas misiones esenciales, como la creación de asociaciones de seguridad con naciones de toda Europa, e incluso del Cáucaso, de Asia Central, de África y de Oriente Medio. Y ante los cambios producidos en el entorno de seguridad mundial ha tenido que asumir responsabilidades adicionales.



les, como la de hacer frente tanto a la inestabilidad provocada por los conflictos regionales y étnicos en Europa como a las amenazas producidas en el exterior de la zona euroatlántica. Los Balcanes definen las operaciones de la Alianza en el decenio de 1990, y pusieron de manifiesto la necesidad de dotarse de capacidades para llevar a cabo un nuevo conjunto de misiones como las de mantenimiento de la paz, estabilización y reconstrucción. De igual manera, la integración de nuevos países miembros ha hecho necesario un proceso de adaptación permanente para poder servir a los intereses de un mayor número de miembros sin perjudicar la capacidad de la Alianza de tomar decisiones en el momento oportuno. Y conforme vaya cambiando el entorno de seguridad habrá que aumentar el ritmo de la evolución de la OTAN para poder hacer frente a las nuevas amenazas.

En la actualidad, la operación de la OTAN en Afganistán, la más importante llevada a cabo por la Alianza desde su creación, reafirma la necesidad de continuar el proceso de adaptación y adquisición de nuevas capacidades, pero con la salvedad de que en esta ocasión deben operar a una distancia mucho mayor, y en un entorno mucho más difícil. La amenaza del terrorismo ha modificado la visión de lo que una organización como la OTAN debe ser capaz de hacer frente a este tipo de amenazas, y Afganistán ha justificado la decisión política tomada en la Cumbre de Riga de cambio hacia una mayor capacidad expedicionaria.

Aunque esté cambiando tanto la naturaleza de las amenazas que deben afrontar los países miembros como la forma en la que la OTAN les hace frente, el fundamento básico de la cooperación dentro de la Alianza permanece fiel a los principios del Tratado de Washington. La OTAN proporciona un marco trasatlántico político-militar para gestionar los retos de seguridad en el que confluyen los intereses europeos y norteamericanos y se conjugan equilibradamente los de todos sus países miembros.

## EL CONSEJO DEL ATLÁNTICO NORTE

El Consejo del Atlántico Norte (CAN) es el principal órgano de toma de decisiones dentro de la OTAN. Reúne a representantes de cada país miembro para discutir cuestiones operativas o políticas que requieren las decisiones colectivas. Es, fundamentalmente, un foro de consulta entre las naciones sobre todas aquellas cuestiones que afectan a su seguridad.

Todos los miembros tienen el mismo derecho a expresar sus opiniones y participar en las decisiones que se toman de común acuerdo y por unanimidad; no hay decisión por mayoría. Esto signifi-



ca que las políticas decididas por el Consejo del Atlántico Norte se apoyan en y son la expresión de la voluntad colectiva de todos los Estados soberanos que forman parte de la Alianza.

El CAN tiene autoridad política y poder de decisión, y supervisa el proceso político y militar relativo a las cuestiones de seguridad que afectan a la Alianza. Los asuntos tratados y las decisiones adoptadas en las reuniones del Consejo Atlántico cubren todas las actividades de la Organización y con frecuencia se basan en informes y recomendaciones elaborados por los comités subordinados.

Las reuniones del CAN pueden tener lugar en diferentes formatos, dependiendo de la categoría de la representación, pudiendo ser a nivel de Representantes Permanentes (o Embajadores), a nivel de Ministros de Exteriores o Defensa, y a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, estando siempre presidido por el Secretario General. Sus decisiones tienen el mismo rango y validez cualquiera que sea el nivel al que se reúna.



### EL CONSENSO, UN PRINCIPIO FUNDAMENTAL

Todas las decisiones en la OTAN se toman por consenso, tras el debate y la consulta entre los representantes de los países miembros. Una decisión adoptada por consenso es un compromiso alcanzado de común acuerdo, una decisión que es aceptada por todos y cada uno de los países que forman parte de la Alianza. Este principio se aplica en todos los comités, y demuestra claramente que en la OTAN las decisiones son colectivas. El consenso ha sido aceptado como la única base para la toma de decisiones en la OTAN desde la creación de la Alianza en 1949, y este Principio sigue vigente hoy en día.

Para llegar finalmente a un consenso, la consulta entre los Estados miembros es una parte clave del proceso de toma de decisiones en la OTAN, ya que permite a los aliados el intercambio de opiniones y de información antes de llegar a un acuerdo. Este proceso es continuo y se lleva a cabo tanto formal como informalmente, de una manera ágil debido al hecho de que todos los Estados miembros tienen delegaciones permanentes en la Sede de la OTAN en Bruselas. No obstante, esto no evita que a menudo se necesiten largas consultas e intercambios de puntos de vista antes de adoptar una decisión importante.

Aunque visto desde fuera este sistema puede parecer lento y complicado, no es menos cierto que presenta dos ventajas importantes. En primer lugar, se respeta la soberanía y la independencia de cada Estado miembro. En segundo lugar, la decisión finalmente adoptada cuenta con el apoyo total del conjunto de los Estados miembros y con su compromiso de llevarla a cabo.

### EL CONSEJO ATLÁNTICO EN EL FUTURO INMEDIATO: ¿UNA ALIANZA MÁS POLÍTICA?

Los acontecimientos más recientes han puesto de manifiesto que la transformación militar en sí misma no es suficiente para hacer frente a los riesgos que el futuro inmediato puede depararnos. Las nuevas amenazas, el carácter cambiante de las nuevas misiones de la OTAN, y la aparición de nuevos actores en el ámbito de la seguridad reclaman a los Aliados





de la OTAN de una transformación más integral. Si la Alianza quiere mantener su papel como el marco fundamental para la coordinación transatlántica y la acción común, tiene que complementar su transformación militar con un cambio decisivo hacia una idea más clara de la influencia y protagonismo político que le corresponde.

En la actualidad, los controvertidos debates en el Consejo del Atlántico Norte sobre la naturaleza de las nuevas amenazas y las respuestas adecuadas para contrarrestarlas acaparan la mayor parte de las discusiones. En este contexto, un primer paso de la transformación política de la OTAN podría ser el convertir al CAN en el foro para un debate estratégico más amplio.

En su configuración actual, el diálogo político en el CAN se produce, caso por caso, cuando surge la necesidad de tomar decisiones sobre operaciones específicas, misiones o cuestiones relativas a la transformación militar. Esta visión tiende a limitar el alcance del diálogo político restringiendo el papel de la OTAN al de un mero generador de fuerzas, en lugar de proporcionar un foro en el que los Aliados conforman perspectivas y enfoques comunes sobre cuestiones de mayor envergadura y alcance estratégico.

Otra razón de una Alianza más política se deriva de la naturaleza de las operaciones militares actuales y futuras de la OTAN. La mayoría de estas operaciones son misiones de estabilización a

largo plazo, que se caracterizan por una estrecha interacción entre actores civiles y militares. Estas operaciones requieren una estrecha cooperación entre la OTAN y otras instituciones y organismos internacionales, pero por encima de todo, requieren que la OTAN tenga su voz en los procesos políticos que tienen por objeto garantizar una paz sostenible y duradera, y no ser relegado a un papel de mero proveedor de capacidades. Todo esto sugiere que el Consejo Atlántico tiene que articular una estrategia política que ayude a conformar el contexto en el que opera militarmente. El éxito de varias iniciativas de la OTAN para promover la cooperación regional en el sureste de Europa muestra que la Alianza es perfectamente capaz de desempeñar esa función.

Una tercera razón para un papel más político de la OTAN se debe a la evolución del marco institucional y, en particular, el surgimiento de la Unión Europea como un actor militar independiente. Una Unión Europea con una dimensión militar constituye el cambio institucional más profundo dentro de la comunidad transatlántica de seguridad desde su creación hace ya seis décadas. Esto significa que 21 de los 28 aliados de la OTAN están ya organizados en un marco que también abarca la seguridad y que además lleva a cabo su propio diálogo político con Washington. Con el fin de evitar rivalidades y competencia en este complejo entorno, la OTAN y la Unión Euro-

pea tienen que desarrollar una asociación estratégica que se extienda mucho más allá de su cooperación en los Balcanes y que abarque toda la gama de retos de seguridad modernos. Eventualmente esto podría llevar a una relación que no sólo permitiría a la Unión Europea la utilización de medios militares de la OTAN, como ya ocurre con los denominados acuerdos "Berlín Plus", si no que también permitiría a la OTAN beneficiarse de las capacidades civiles de la Unión Europea.

En este mismo ámbito de las relaciones con instituciones y organismos internacionales, se enmarcaría una relación más estructurada del Consejo del Atlántico Norte con las Naciones Unidas. La OTAN y las Naciones Unidas trabajan juntas en muchas áreas, pero la cooperación práctica en los teatros de operaciones contrasta con la falta de consultas políticas a nivel estratégico. No obstante, poco a poco se aprecia una cierta evolución y parece que una relación estratégica más coherente está tomando forma, lo que incluye contactos más regulares entre los Secretarios Generales de ambas instituciones y sus órganos de apoyo.

## CONCLUSIONES

La OTAN ha conseguido en la posguerra fría mucho más de lo que nadie hubiera podido imaginar cuando cayó el muro de Berlín y perdió su razón de ser más evidente. Pero todavía siguen pendientes muchos retos y entre todos ellos, su transformación en una organización más optimizada.

De cara al futuro, algunos Aliados quieren mantener una postura estática y defensiva, centrada en la defensa territorial tradicional, mientras que otros quieren concentrarse en operaciones expedicionarias; quizás éste sea el principal dilema estratégico de la Alianza. Obviamente la mejor elección es considerar que las dos misiones se refuerzan mutuamente y proseguir la transformación de sus estructuras y capacidades para que a la Alianza no le resulte aún más difícil generar las fuerzas necesarias. Pero no se trata sólo de tener más tropas, sino también de cómo usarlas.

La fuerza de la Alianza no proviene tan sólo de sus capacidades o del número de miembros, sino también del reforzamiento de sus vínculos con la ONU, UE y otros organismos internacionales. Las experiencias de los Balcanes y Afganistán demuestran que las capacidades militares por sí solas no garantizan el éxito, sino que se necesita una compleja mezcla de herramientas políticas y de desarrollo. Actualmente, eso se puede conseguir con el trabajo conjunto de la OTAN y la UE, de forma que ambas organizaciones deben dejar de preocuparse más de los procesos que de los fundamentos y encontrar la manera de coordinar y complementar sus actividades.

Por otro lado, un mayor protagonismo político del Consejo Atlántico no está exento de riesgo, ya que supondrá una carga adicional en una Alianza que ya está fuertemente gravada por el día a día de las exigencias operacionales. Fomentar un mayor debate en el seno del CAN podría dar lugar a división interna dentro de la Alianza, ya que el diálogo no siempre facilita el consenso, sino que también podría profundizar las desavenencias. Se podría pensar incluso que una OTAN más política corre el riesgo de interferir en el ámbito de actuación de la Unión Europea, lo que aumentaría en lugar de disminuir las tensiones entre las dos organizaciones.

Sin embargo, no hay ninguna alternativa real a una OTAN más política. Si la Alianza quiere tener su protagonismo en la configuración de un entorno estratégico más amplio, debe tener como objetivo no sólo el mantenimiento de sus capacidades militares, sino también el desarrollo de una fuerte identidad política. Esa mayor identidad política permitirá que el Consejo del Atlántico Norte, como órgano clave de decisión política, pueda calibrar mejor sus contribuciones a los esfuerzos de la comunidad internacional •

