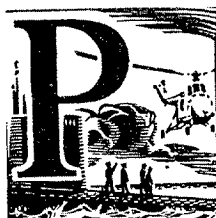


LA OTAN EN LA ENCRUCIJADA

Gonzalo PARENTE RODRÍGUEZ



Introducción



PIENSO que Javier Solana no va a tener una fácil tarea una vez que se ha puesto el timón que conduce a la OTAN por los difíciles mares que tienen que transitar en las aguas agitados del tiempo de posguerra fría, en transición a los puertos de «quién sabe dónde».

Los cambios fundamentales que se operaron en la OTAN con las declaraciones de Londres y Roma (90/91) no han servido para prever la encrucijada de alternativas que se ofrecen en el umbral del siglo XXI. Los nuevos tiempos significan cambios no previstos o no aceptados por los responsables en la concepción de las nuevas dimensiones estratégicas de la Alianza Atlántica.

La OTAN puede y debe adaptarse nuevamente a la cambiante situación del orden internacional (entendamos por orden internacional un artificio geopolítico para diseñar el entramado de las Naciones-Estado), que —a mi juicio— se distingue por los siguientes cinco rasgos fundamentales:

1. El orden internacional tiende hacia el globalismo mundial.
2. En el orden internacional están emergiendo con fuerza dos poderes mundiales a los que hay que hacerles sitio: Europa y China.
3. En el orden internacional las alianzas y pactos pierden protagonismo en la solución de conflictos, en favor de organizaciones *ad hoc* que surgen y desaparecen en poco tiempo.
4. Los valores de estabilidad internacional dependen de nuevos factores de riesgo que han incrementado el protagonismo no militar de la seguridad, en detrimento de los presupuestos convencionales de la defensa.
5. Los conflictos que se producen en la zona del Atlántico norte se localizan en la periferia, en países de talante poco democrático y fundamentalmente por motivaciones internas de los Estados.

Sin embargo, con esta situación general podemos abordar nuestro tema de reflexión que se sitúa en una serie de cinco interrogantes sin respuesta:

- ¿Qué es la OTAN en el final del siglo xx?
- ¿Sigue vigente el Tratado de Washington de 1949?
- ¿Qué será la OTAN en el siglo xxi?
- ¿Va la OTAN en buena dirección?
- ¿Cuáles son los retos que puede tener que afrontar la Alianza Atlántica?

Al dar mis respuestas de la reflexión personal, sin acudir a citas de otros personajes o de trabajos anteriores ya publicados, dedicaré el desarrollo de este artículo sobre «La OTAN en la encrucijada».

¿Qué es la OTAN en el final del siglo xx?

La Organización del Tratado del Atlántico Norte no es más que eso: una organización que da vida a un tratado, suscrito por los países que se sitúan en el Atlántico norte o se definen como defensores de los valores llamados occidentales.

Hay que dejar claro desde el principio que la OTAN no es una organización militar, aunque su instrumento de acción más resolutivo sea la fuerza militar. Pero hay que insistir en que los mandos militares superiores de la OTAN se sitúan en un cuarto nivel, por debajo del Comité Militar, del Comité de Planes de Defensa y del Consejo del Atlántico Norte, que es el mando supremo de la OTAN.

Es evidente que la organización respondió a una situación de hace medio siglo. Desde entonces han sucedido muchas cosas que han cuestionado la validez de las estructuras para responder a las misiones o cometidos de nuevo cuño.

Debemos insistir en que la OTAN no es una organización supranacional que imponga nada a los Estados miembros que ellos no quieran. Al revés, si los Estados saben utilizar las oportunidades, la OTAN es un instrumento magnífico de entendimiento político entre Estados que son aliados y amigos, aunque a veces existan diferencias y problemas entre ellos, sean temporales, como el caso de España y Canadá con la pesca, o como con Grecia y Turquía, de conflictos más profundos; es un foro de consenso permanente entre naciones desarrolladas y democráticas que sirve para tomar decisiones de actuación internacional ante conflictos que afecten a los intereses colectivos occidentales.

La OTAN es un recurso que las naciones occidentales utilizan para estar informadas de circunstancias internacionales de gran valor y que sólo por estos canales se pueden obtener las noticias más secretas; es, por tanto, un medio de condición indispensable para la actuación internacional de naciones democráticas y desarrolladas que ofrece oportunidades únicas de solidaridad y consenso occidental. Así es la OTAN y así funciona.

¿Sigue vigente el Tratado de Washington?

A mi juicio, ésta es la cuestión fundamental que muchas veces se olvida, confundiendo OTAN con Alianza Atlántica, que tiene su razón de ser en el compromiso firmado del Tratado de Washington.

Eludiendo descripciones históricas y prolijas que se pueden encontrar en cualquier manual de la OTAN, deberíamos centrar nuestra atención en la razón de ser de la Alianza Atlántica: «las partes de este tratado reafirman su fe en los propósitos y principios de la Carta de la ONU y su deseo de vivir en paz con todos los pueblos y gobiernos» (1); desarrolla luego en 14 artículos el entramado legal que se centra en la defensa colectiva de las naciones firmantes para garantizar su «libertad, herencia común y la civilización de sus pueblos, basados en los principios de la democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley».

Cualquiera que examine punto por punto y párrafo por párrafo los conceptos que se exponen en todo el desarrollo del tratado no encontrará una sola referencia a una situación o amenazas concretas. Más bien habría que poner al día o —mejor dicho— a la década, algunas precisiones que incluían los departamentos franceses de Argelia en la zona europea que sería objeto de defensa colectiva, lo mismo que Turquía, que deberían actualizarse. Pero en esencia, toda, absolutamente toda, la doctrina legal de este tratado no solamente está vigente, sino que hay que reconocer su extraordinaria eficacia para conseguir los deseos generales y benéficos para los Estados miembros de la Alianza Atlántica.

Es necesario, pues, dejar claro y reconocer que el tratado tiene unos objetivos deseables y favorables para el desarrollo pacífico y democrático de 16 naciones soberanas y libres. Esta doctrina es esencial y debiera defenderse como positiva y válida para cualquier situación internacional. Su valor reside en la voluntad política de la defensa de unos valores occidentales, culturales y sociales que caracterizan a los pueblos agrupados en una región oceánica marítima que es el Atlántico norte. Dos naciones norteamericanas y 14 europeas forman el grupo atlántico que en el futuro podría verse ampliado con otros países europeos e incluso americanos, como Méjico, por ejemplo. Pero son éstas opciones, no cuestiones de principio que se mantienen invariables y, por tanto, vigentes.

Sí cabe destacar algo que podría afectar a la esencia de la Alianza Atlántica en el futuro: la tendencia continental en Europa y Norteamérica a la formación de agrupaciones de seguridad común. Esto llevaría a convertir la Alianza

(1) Primer párrafo de la introducción del Tratado del Atlántico Norte, firmado en Washington el 4 abril de 1949, al que España se adhirió el 30 mayo de 1982.

Atlántica en un compromiso intercontinental de dos partes, en vez de las 16 que son actualmente.

¿Qué será la OTAN en el siglo XXI?

Si consideramos que el próximo siglo —y milenio— está a la vuelta de la esquina, tendremos que confirmar que la OTAN ha iniciado un período de evolución hacia nuevas estructuras que resuelvan los problemas, tal como éstos se presenten. Es decir, se perfila una forma de actuación *ad hoc* que, utilizando los medios del Mando Militar Integrado, preparen diversas formas de intervención para una crisis determinada.

De esta forma, los mandos de la estructura militar de la OTAN que funcionan en permanencia en tiempo de paz, que tiene mandos de primer nivel (supremos) tanto en Europa como en Norteamérica, se constituyen en organizaciones de preparación y adiestramiento de la fuerza militar. Son mandos regionales especializados, un mando continental europeo y otro marítimo norteamericano; pero ello no quiere decir que tengan atribuida la capacidad de actuar en sus respectivas zonas de responsabilidad geográfica en exclusiva.

La estructura militar integrada de la OTAN asume la gran responsabilidad de asegurar que la Alianza Atlántica dispone en permanencia de la disuasión creíble y eficaz que retiene la función de mantener la paz en el territorio de la OTAN. La estructura militar integrada es así la muestra palpable de la solidaridad atlántica: la decisión clara de la determinación política de 16 naciones soberanas a vivir en paz y armonía. Esto es el pasado, el presente y el futuro de la Alianza.

Pero hay algo nuevo en el comportamiento aliado. Sin dejar —en general— de contar con el instrumento militar adecuado, se ha abordado la ingente tarea de extender la democracia a los países de la antigua Europa oriental y sobre todo a los militares del desaparecido Pacto de Varsovia (2).

Por otro lado, también ha habido un giro estratégico de 90 grados de la atención de la OTAN, que ha convertido lo que antes se llamaba flanco sur en un auténtico frente de cooperación que ofrece a la Unión Europea. No olvidemos que de los dieciséis países de la Alianza, once son de esta organización (excepto los americanos, Noruega, Islandia y Turquía). Así pues, los que toman las decisiones en un ámbito aliado intercontinental son, en su mayoría, los mismos que las toman en el ámbito europeo. No hay, por tanto, contradicción entre los unos y los otros.

La OTAN del siglo XXI será una organización en transición que puede adaptar-

(2) El 15 abril de 1991 se inauguró en Londres el Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo (BERD), con el objeto de ayudar a los países de la Europa oriental en su intento de alcanzar los sistemas liberales democráticos.

se para abordar cualquier situación internacional, tanto del ámbito político —con su estructura civil— como del ámbito estratégico —con su estructura militar—.

¿Va la OTAN en buena dirección?

Desde el inicio de esta última década del siglo XX y en medio del «griterío» que pedía su desaparición «porque ya no hacía falta», la OTAN abordó cambios trascendentales para adaptarse a los nuevos tiempos. Por lo de pronto, no solamente aprovechó las experiencias del éxito de la guerra fría, sino que, sin pérdida de tiempo, la Alianza se propuso renovar sus estructuras políticas y militares. El cambio ha sido en su origen enormemente beneficioso y premonitorio de los acontecimientos futuros en el orden estratégico operacional. Sin embargo, pienso que hay aspectos político-estratégicos que no pueden olvidarse; desde mi humilde punto de vista, la OTAN no ha valorado adecuadamente tres aspectos esenciales: su razón de ser actual, el proceso de unión europea y el gran cambio estratégico del panorama internacional. Hagamos unas breves reflexiones.

Respecto al primero, cabe afirmar que hoy la razón de ser de la Alianza no es la defensa de Europa, porque nuestro continente está en evolución hacia un nuevo ente político, en el cual se prevé una identidad propia de la defensa europea. Entonces, ¿cuál es la razón de ser de la Alianza Atlántica? Respuesta: mantener la solidaridad intercontinental entre los pueblos más desarrollados de la tierra que se reúnen en torno al Atlántico norte y que se basa en el compromiso de la defensa colectiva.

En cuanto al proceso de unión europea, hay que reconocer las enormes dificultades que presenta; es un proceso sin retorno. Puede que sea lento en su avance, pero no hay vuelta atrás. En este sentido, el compromiso atlántico no debe constituir un obstáculo que pudiese afectar a la solidaridad intercontinental, sino ser un soporte estratégico que ayude a los europeos a consolidar su responsabilidad de asumir su propia defensa común.

Finalmente, hay que estudiar si los cambios que se están operando en el escenario internacional son definitivos o coyunturales, pues la transformación de las estructuras atlánticas no puede estar sometida a los vaivenes propios de tiempos de transición. En este sentido, hay que destacar la nueva opción de actuación de las fuerzas aliadas en operaciones de paz, decidida en la reunión de Oslo, en 1991. Ello trajo un auténtico cambio que puso a la OTAN en el trance de servir como instrumento de pacificación de conflictos, bajo el mandato de organismos internacionales, tales como la ONU o la OSCE. Se atisban pues transformaciones en la forma de operar de la OTAN, pero mientras se evoluciona en pos de ajustes temporales para adaptarse a las nuevas formas del conflicto, ha de vigilarse cuidadosamente la misión principal de la Alianza, para que no se degrade «la solidaridad intercontinental en defensa de los intereses y valores trascendentales de la cultura occidental».

¿Cuáles son los retos que ha de afrontar la Alianza Atlántica?

Resulta verdaderamente decepcionante que tengamos que recurrir a las previsiones del ámbito civil independiente para encontrar respuestas posibles a los retos de los nuevos tiempos desde la Alianza Atlántica.

Es costumbre —harto pobre— examinar el pasado y rebuscar entre las cenizas de la Historia signos y justificaciones positivas para una determinada postura. Pero hay que ser capaces de divisar los retos que vienen amenazantes, los signos de inquietud y conflicto, para preparar las medidas necesarias a fin de afrontar los nuevos peligros.

Creo que el gran reto para la Alianza Atlántica es asegurar su propia supervivencia. Este compromiso de paz y seguridad puede morir por desinterés de las partes: los americanos y los europeos. Los primeros pueden caer en la tentación de mirar para otro lado (Pacífico) y los segundos podrían permanecer «mirándose el ombligo». Una y otra postura son dañinas para la solidaridad trasatlántica.

Podríamos dividir los retos a la Alianza Atlántica en dos grupos de origen, los internos y los externos: en los primeros figura el reto negativo de la dislocación del lazo atlántico entre dos grandes potencias económicas que afectaría a la misma esencia de la Alianza. Contra este peligro sólo se puede luchar con la firme decisión política de fomentar la solidaridad y prevenir los efectos negativos con una campaña de opinión pública que haga conscientes a los ciudadanos de los países atlánticos de los beneficios de la seguridad colectiva que proporciona la OTAN. Esto debiera llevarse a toda la región del Atlántico norte, sea Europa, Norteamérica o el océano Atlántico (incluidos el Ártico, el Mediterráneo, el Báltico y el mar Negro). Éste es un verdadero reto estratégico (dos mandos continentales y un mando marítimo) (3).

En el campo de los retos externos, tendríamos que referirnos al de la incorporación de los países del centro y este europeo, lo que implicaría dos líneas de riesgo: la que afecta a la relación de Rusia y Europa, que se puede resquebrajar y constituirse en una incipiente amenaza para Europa, y la que afecta a la seguridad europea, que tiene que verse en el marco externo de la Alianza Atlántica y en el marco interno del proceso de la Unión Europea. Habrán de conjugarse las posibilidades políticas, económicas y sociales con la garantía de seguridad europea en el contexto de la OTAN, que ya ha establecido bases prácticas, como son el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) y la Asociación para la Paz (APP).

Finalmente, no quiero dejar de señalar toda la problemática que afecta a la seguridad y a la solidaridad que se presenta en el ámbito marítimo del océano Atlántico en cuestión de límites territoriales, de derechos que afectan al tráfico

(3) Un mando continental en América del Norte, un mando marítimo en el Atlántico norte y un mando continental en Europa.

marítimo, de pesca, de los fondos marinos, etc. Todo ello es un futuro campo de actuación para la Alianza Atlántica para ser instrumento de solidaridad y paz, como se especifica en el Tratado de Washington.

La Alianza Atlántica debiera desplazar su centro de gravedad estratégico más hacia el oeste, para situarlo en medio del Atlántico norte, en vez de pensar en llevarlo hacia el este europeo, independientemente de la conveniencia o no de que se produzca la ampliación, que no es objeto de estas reflexiones.

