



Tesis Doctoral

***El coste estratégico
de la No-OTAN
en un contexto
de incertidumbre***

Evaluación desde una perspectiva europea

Año 2013

José Díaz Toribio

Ministerio de Defensa

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES

<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



www.bibliotecavirtualdefensa.es

© Autor y editor, 2013

NIPO: 083-13-237-6 (impresión bajo demanda)

Fecha de edición: diciembre 2013



NIPO: 083-13-238-1 (edición libro-e)

ISBN: 978-84-9781-889-6 (edición libro-e)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad del autor de la misma.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

El coste estratégico de la No-OTAN en un contexto de incertidumbre

Evaluación desde una perspectiva europea

José Díaz Toribio

Basado en el texto de la Tesis Doctoral defendida en el Instituto
Universitario General Gutiérrez Mellado el día 27 de junio de
2012 y dirigida por el Profesor D. Ángel Lobo García

*A quienes no pudieron ver el resultado
de sus esfuerzos y el fruto de su entrega*

ÍNDICE

ÍNDICE.....	7
RELACIÓN DE ABREVIATURAS.....	11
RELACIÓN DE FIGURAS.....	13
RELACIÓN DE CUADROS Y TABLAS.....	15
1. INTRODUCCIÓN GENERAL.....	17
2. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	23
3. INTRODUCCIÓN METODOLÓGICA.....	33
Primera parte. La lógica.....	41
1. INTRODUCCIÓN.....	43
2. LA «LÓGICA» SOBRE EL FORTALECIMIENTO DE LA OTAN.....	49
2.1. Fortalecimiento de la OTAN para mantener la hegemonía de Occidente.....	49
2.2. Fortalecimiento de la OTAN en un esquema multipolar.....	58
3. LA «LÓGICA» SOBRE LA TRANSFORMACIÓN DE LA OTAN.....	69
3.1. El pensamiento sobre la transformación.....	70
3.2. El pensamiento sobre una OTAN basada en dos grandes pilares: Estados Unidos y la Unión Europea.....	76
4. LAS «LÓGICAS» SOBRE LA SUPERACIÓN DE LA OTAN.....	87
4.1. La OTAN en un papel secundario.....	89
4.2. Supresión de la OTAN.....	100
4.2.1. La base: una UE autónoma y supresión de la OTAN.....	101
4.2.2. La búsqueda de nuevos conceptos de seguridad.....	106
4.2.3. Un nuevo tratado europeo de seguridad colectiva.....	110
4.3. La disolución de la OTAN.....	114
Segunda parte. La materia.....	125
1. INTRODUCCIÓN.....	127
2. AMENAZAS Y RIESGOS EN LAS PLANIFICACIONES Y CONCEPTOS ESTRATÉGICOS EUROPEOS.....	129
2.1. Conceptos de seguridad.....	129
2.2. Amenazas percibidas.....	132

3. EL TERRORISMO	139
3.1. El terrorismo yihadista	143
3.2. «Elementos de exposición» al terrorismo yihadista.....	145
3.3. «Elementos contextuales» en los que se desarrolla el terrorismo yihadista	149
3.4. Terrorismo cuya acción amenaza nuestros intereses geoestratégicos.....	151
3.5. Recapitulación sobre el terrorismo.....	153
4. PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA.....	157
4.1. Actualidad del régimen de no proliferación	159
4.2. El recurso de la energía atómica	161
4.3. Ejes posibles de proliferación	163
4.3.1. Oriente Medio	164
4.3.2. Asia-Pacífico	165
4.3.3. Rusia.....	167
4.3.4. Nexos entre los tres ejes: Europa ante la proliferación	168
4.4. «Elementos de exposición»	169
4.5. «Contextos desafiantes»	170
5. CRIMEN ORGANIZADO	173
5.1. Caracterización general	173
5.2. Factores claves para la seguridad internacional	175
5.3. Crimen organizado e intereses europeos (sumario).....	178
5.4. «Elementos de exposición»	178
5.5. «Contextos desafiantes»	179
6. CIBERSEGURIDAD	181
6.1. Conceptos doctrinales	182
6.2. Registro de ataques	185
6.3. Relación de riesgos	187
6.4. «Elementos de exposición»	189
6.5. «Contextos desafiantes»	189
7. SEGURIDAD ENERGÉTICA	191
7.1. Europa: política reciente y datos	191
7.2. Proyección en el campo de la seguridad.....	195
7.3. «Elementos de exposición»	200
7.4. «Contextos desafiantes»	201
8. REDEFINICIÓN ESTRATÉGICA.....	203
8.1. Reposicionamiento geoestratégico de las grandes potencias	204
8.1.1. ¿Cómo se ubica la China emergente en el sistema de seguridad global?.....	205
8.1.2. La reafirmación de Rusia en el contexto internacional.....	209
8.2. Competencia estratégica en Oriente Medio y el Mediterráneo.....	211
8.2.1. Irán.....	212
8.2.2. Reequilibrios en el Mediterráneo.....	214
8.2.3. Definición ideológica del islamismo moderado.....	215
8.2.4. Influencia creciente de Turquía	217

8.3. «Elementos de exposición»	218
8.4. «Contextos desafiantes»	219
9. ANÁLISIS DE LOS DESAFÍOS	221
9.1. Características de los desafíos	228
9.2. Claves de desarrollo de los desafíos a la seguridad europea.....	230
10. LA OTAN Y LOS DESAFÍOS A LA SEGURIDAD EUROPEA	235
10.1. El trabajo de la OTAN frente a «elementos de exposición».....	235
10.2. La actuación de la OTAN en «contextos desafiantes».....	251
10.3. «Elementos de exposición» y «contextos desafiantes» en el Concepto Estratégico de Lisboa	255
10.4. Trabajo de la OTAN frente a «elementos de exposición» y «con- textos desafiantes» más relevantes	258
10.5. «Elementos de exposición» y «contextos desafiantes» en los que la defensa de los intereses europeos se ve favorecida por la relación especial entre Estados Unidos y Europa	260
10.6. La OTAN como actor en el desarrollo de las claves que constituyen los desafíos a la seguridad de Europa	262
Tercera parte. La tesis	267
1. INTRODUCCIÓN.....	269
2. EVALUACIÓN TEÓRICA DE LAS LÓGICAS DE SUPERACIÓN DE LA OTAN.....	271
2.1. La OTAN en un papel secundario o «secundarización» de la OTAN	271
2.2. Una UE autónoma	274
2.3. La búsqueda de nuevos conceptos de seguridad	277
2.4. Nuevo Tratado Europeo de Seguridad Colectiva	280
2.5. Disolución de la OTAN (a favor de otras alianzas futuras)	283
2.6. Relaciones entre lógicas y sublógicas (dentro del grupo de supe- ración y con otras del resto de grupos –fortalecimiento y transfor- mación–)	285
2.6.1. Relaciones más estrechas entre lógicas de superación de la OTAN y el resto de las lógicas	285
2.6.2. Aplicación de categorías de estudio que permiten la com- paración entre las distintas «lógicas» y «sublógicas» de su- peración de la OTAN	289
3. EVALUACIÓN «PRÁCTICA» DE LAS LÓGICAS Y SUBLÓGICAS DE SUPERACIÓN DE LA OTAN.....	297
3.1. Posibilidades de desarrollo práctico de las lógicas y sublógicas de superación de la OTAN	297
3.1.1. El avance del proyecto de integración europea.....	298
3.1.2. La reforma de la ONU: actualización	309
3.1.3. Crítica de las propuestas que nacen de los nuevos conceptos de seguridad.....	314

3.1.4. ¿Cuál sería la forma necesaria de nuevos tratados y alianzas internacionales?	318
3.2. Las «lógicas» y «sublógicas» de superación de la OTAN enfrentadas a la «materia»	320
3.2.1. «Secundarización» de la OTAN	321
3.2.2. Una UE autónoma y supresión de la OTAN	324
3.2.3. La búsqueda de nuevos conceptos de seguridad	328
3.2.4. Nuevo tratado europeo de seguridad colectiva	330
3.2.5. Disolución de la OTAN	333
4. EL COSTE DE LA No-OTAN.....	337
4.1. Precisión de los conceptos de cálculo e incertidumbre.....	337
4.2. Cálculo del coste de la desaparición de la OTAN.....	343
4.3. La OTAN en el escenario de la incertidumbre	358
CONCLUSIONES FINALES.....	361
BIBLIOGRAFÍA	371

RELACIÓN DE ABREVIATURAS

ACCS	<i>Air Command and Control System</i>
ACO	<i>Allied Command Operations</i>
ACT	<i>Allied Command of Transformation</i>
AWACS	<i>Airborne Warning and Control System</i>
BMD	<i>Ballistic Missile Defense</i>
CAMERA	<i>Committe For Accuracy In Middle East Reporting In America</i>
CBRN	<i>Chemical, Biologic, Radiologic and Nuclear</i>
CPG	<i>Comprehensive Political Guidance</i>
CTBT	<i>Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty</i>
ESDP	<i>European Security and Defense Policy</i>
FACE	<i>Forces Armées Conventiionnelles en Europe</i>
FMCT	<i>Fissile Material Cut-off Treaty</i>
GWOT	<i>General War on Terror</i>
ICI	<i>Istambul Cooperation Initiative</i>
ISAF	<i>International Security Assistance Force</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
MD	<i>Mediterranean Dialogue</i>
NRF	<i>Nato Response Force</i>
OCDE	<i>Organización para la Cooperación y el Desarrollo de Europa</i>
OMS	<i>Organización Mundial de la Salud</i>
OCS	<i>Organización para la Cooperación de Sanghai</i>
OPEP	<i>Organización de Países Exportadores de Petróleo</i>
OSCE	<i>Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa</i>
OTAN	<i>Organización del Tratado del Atlántico Norte</i>
PCSD	<i>Política Común de Seguridad y Defensa</i>
PESC	<i>Política Exterior y de Seguridad Común</i>
PESD	<i>Política Europea de Seguridad y Defensa</i>
PfP	<i>Partnership for Peace</i>
RSS	<i>Reforma del Sector de Seguridad</i>
SPS	<i>Science for Peace and Security</i>
TNP	<i>Tratado de No Proliferación</i>
UE	<i>Unión Europea</i>
UfC	<i>United for Consensus</i>
UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>
WMD	<i>Weapons of Mass Destruction</i>

RELACIÓN DE FIGURAS

Figura 1: Esquema «desafío» terrorismo	155
Figura 2: Esquema «desafío» proliferación.....	171
Figura 3: Esquema «desafío» crimen organizado.....	180
Figura 4: Esquema «desafío» ciberseguridad.....	190
Figura 5: Esquema «desafío» seguridad energética	202
Figura 6: Esquema «desafío» redefinición estratégica	220
Figura 7: Esquema resumen de «desafíos».....	222
Figura 8: PESC conceptos de los que se sirve	300
Figura 9: PESC, implementación.....	301
Figura 10: Acción exterior UE: principios estratégicos	301

RELACIÓN DE CUADROS Y TABLAS

Cuadro 1: fortalecimiento OTAN I	55
Cuadro 2: fortalecimiento OTAN II	56
Cuadro 3: fortalecimiento OTAN III	62
Cuadro 4: fortalecimiento OTAN IV	64
Cuadro 5: fortalecimiento OTAN V	66
Cuadro 6: transformación OTAN I.....	74
Cuadro 7: transformación OTAN II	84
Cuadro 8: superación OTAN I.....	96
Cuadro 9: superación OTAN II.....	97
Cuadro 10: superación OTAN III.....	98
Cuadro 11: superación OTAN IV	104
Cuadro 12: superación OTAN V	108
Cuadro 13: superación OTAN VI.....	113
Cuadro 14: superación OTAN VII.....	121
Cuadro 15: superación OTAN VIII.....	122
Tabla 1: Elementos exposición y contextos desafiantes distribuidos por desafíos	223
Tabla 2: OTAN frente a «elementos de exposición».....	259
Tabla 3: OTAN frente a «contextos desafiantes»	260
Tabla 4: Evaluación alternativas a OTAN	356
Tabla 5: Legitimación alternativas OTAN.....	359

1. INTRODUCCIÓN GENERAL

La última cumbre de la OTAN de Chicago, celebrada en mayo de 2012, fue profusa en declaraciones¹. Fue una metáfora de lo que en el barroco gustaba llamarse «teatro del mundo»: una organización con afán por explicarse y por explicar el desarrollo de su último Concepto Estratégico (Lisboa 2010), y una escenografía estudiada por todas las partes (por el anfitrión², por el nuevo presidente de Francia –marcando distancias con su antecesor–, por el presidente de Rusia –mostrando desaire–). En cualquier caso son unos tiempos distintos para una institución que en cierto modo trataremos de interpretar en esta monografía.

Dejando a un lado las apariencias, nos gustaría centrarnos en este trabajo en los conceptos, que son parte de la realidad pero tampoco toda ella. En la última Directiva de Defensa Nacional aparece un curioso comentario sobre la OTAN:

«Es cierto, sin embargo, que la aprobación en 2010 de un nuevo concepto estratégico no ha cerrado de forma definitiva la reflexión sobre la orientación y los retos estratégicos a que se enfrenta la Alianza, reflexión que debe continuar y producir conclusiones sólidas que repercutan positivamente en la cohesión de las decisiones que la Alianza tome»³.

Esta opinión no solo la encontramos en este documento, sino que abunda en la literatura actual⁴, que bascula entre la caracterización del activismo de la OTAN y las numerosas advertencias sobre su estado «comatoso»⁵. Teóricamente hoy es una organización que combina la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa. Esto redundando en una práctica muy compleja que para muchos la convierten en una simple proveedora de seguridad, cuasi una multinacional del ramo, sin el fondo ni la hondura política que tuvo durante la guerra fría, sin una identificación clara con unos valores y principios concretos, sin la capacidad para aglutinar compromisos sinceros.

¹ A la declaración habitual del final de toda cumbre se añadió una guía de la política contra-terrorista de la OTAN, una declaración sobre Afganistán, una declaración sobre capacidades de defensa, la revisión de la postura de disuasión y defensa.

² Para el desarrollo de la cumbre, el interés por celebrarse en Chicago y la forma de organizarse proponemos, Arteaga, Félix: *Guía para la cumbre de Chicago del 20-21 de mayo de 2012*. Madrid, 2012. Real Instituto Elcano. ARI 38/2012.

³ Presidencia del Gobierno: *Directiva Defensa Nacional 2012. Por una defensa necesaria, por una defensa responsable*. Madrid, 2012.

⁴ Por ejemplo, en la referencia que apuntábamos en la nota 1, Félix Arteaga habla de un proceso de transición en que la organización parece que dejará de funcionar como una alianza militar para hacerlo más como un semillero de coaliciones.

⁵ Núñez Villaverde, Jesús. A. *Cumbre de la OTAN en medio de la desbandada*. Madrid, 2012. Artículo publicado por IECAH.

Una de las tareas de este trabajo es abordar conceptos que clarifiquen cuestiones sobre la esencia de la OTAN de hoy, en concreto sobre el coste estratégico real para Europa de la «No-OTAN». Esto nos lleva a presentar las otras dos ideas rectoras de esta monografía. La primera de ellas es la existencia de una perspectiva europea. Precisamente que la OTAN clarifique su futuro depende en gran parte de que Europa haga lo propio con el suyo. Quizá entonces, como europeos, podamos participar más y mejor en la configuración del porvenir del mundo, tal vez siendo útiles a través de una OTAN transformada⁶. Pero eso no es una realidad, Europa no está unida en política exterior, y por supuesto esto tiene su reflejo en la OTAN. Pero esa realidad no significa la negación de otra, que existe la perspectiva europea. Es decir, Europa no está unida, pero es posible, como así se hace en múltiples planteamientos, entre ellos este, pensar como europeos.

La otra idea principal que seguimos es la caracterización de nuestro contexto estratégico de incertidumbre. Así lo hace también la estrategia de seguridad británica, de igual modo la francesa y la española. Nos hemos esforzado por dar contenido a este término intentando perfilar con criterios claros, y casi medibles, este concepto. La segunda parte de este trabajo es un relato con el que intentamos describir nítidamente en qué consiste la incertidumbre actual.

Pocas cuestiones de política internacional han despertado tanto interés mediático y seguimiento popular (especialmente en España, y en determinados momentos) como la evolución de la OTAN, aun reconociendo que casi nunca la política exterior suscita pasiones masivas en nuestro país. Lo ha sido principalmente desde los años setenta y ochenta, con ocasión de circunstancias tales como el despliegue de misiles norteamericanos en Europa, el referéndum sobre la permanencia de España en el organismo atlántico, el incremento de la presión sobre la URSS con la administración de Ronald Reagan. Ya en nuestro tiempo, la guerra de Irak ha reavivado esa intensidad del pasado, aunque ha incorporado a la escena nuevas motivaciones y argumentos.

Popularmente la pregunta se puede plantear con descaro, «¿para qué sirve ahora la OTAN?» En los medios de comunicación y ciertos círculos más reducidos, la pregunta se formularía así: «¿Para qué sirve la OTAN una vez disuelta la URSS?». Y sería la primera de otras, como por ejemplo: «¿Por qué ha de estar reinventándose continuamente?». «¿Puede existir una alianza sin un enemigo común que cohesione el afán de contraer compromisos por parte de los firmantes?». Si esto último se contestara positivamente, el interrogatorio continuaría de esta forma: «¿No estará la Alianza Atlántica buscando enemigos?». Muchas de estas preguntas llevan implícita la respuesta, y se hacen con la escondida sutileza de orientar fácilmente la res-

⁶ Es otra forma de interpretar lo sucedido en la Cumbre de Chicago, como pone de relieve Miguel Ángel Ballesteros en «Respuestas para el futuro». Madrid, 2012. *Revista Española de Defensa*. Número julio/agosto 2012. En este artículo se habla de que en Chicago se afrontaron cuestiones fundamentales de la realidad internacional, pero también «se ha reconocido la importancia de una defensa europea fuerte como respaldo al vínculo transatlántico».

puesta: la OTAN se ha quedado obsoleta (incluso a pesar de la renovación de su concepto estratégico, o de la revisión de posturas que se hace en la Cumbre de Chicago).

Como iremos viendo, este inmenso debate (bueno, utilizamos este término reconociendo de antemano el pequeño seguimiento que tienen estas cuestiones en nuestro país) ha tenido su manifestación en el mundo académico, que ha reflejado la variedad y multifisíonomía del que se produce al otro lado de sus salas. Aunque aquí la profundidad del mismo ha sido mayor, las preguntas han sido similares. La pregunta nuclear de si las alianzas pueden sobrevivir a la desaparición del enemigo común ha tratado de contestarse indirectamente y aplicarse principalmente al caso de la OTAN.

Lo cierto es que hemos de admitir que no podemos saber si históricamente se cumple ese axioma, no tenemos suficientes conocimientos para formular una teoría universal al respecto. Además, debemos asumir que la historia del hombre es demasiado reciente como para considerar varios miles de años referencia de un condicionamiento severamente probado. La impresión que a priori tenemos es que el hombre es libre, y lo es también para escoger cómo organizar sus alianzas y defender sus intereses, inventando o reinventando en cada caso los esquemas que le parezcan más útiles.

Por esa razón, cuando se ha abordado la pregunta sobre la utilidad futura de la OTAN también las opiniones han sido extraordinariamente variadas. Si se observa desde fuera, es como si a través de una gigantesca tormenta de ideas se tratara de solventar un gran problema.

Cualquier otra cuestión sobre seguridad internacional bien podría quedar circunscrita (y discutida) al ámbito académico: tecnicismos de derecho internacional, la conveniencia o no de una relación bilateral, la discusión sobre cierto despliegue, etc. Pero desde el momento que se le atribuye a la OTAN un origen ideológico⁷, e incluso de identificación ideológica de clase, es imposible no hacerse eco de la necesidad de abordar en el estudio esa manifestación de un debate externo, so pena de empobrecer la investigación. Según desarrollamos más adelante, la lógica de las alternativas que se presentan se empapan de argumentos, de consideraciones generales, hasta de cierta cosmogonía (solo hay que echar un vistazo a los foros sociales donde se discutió la intervención en Libia), todo lo cual integra parte de su presente.

Desde la década de 1990 se incorporan al análisis (y también al debate) modelos de explicación de la realidad internacional omnicomprendivos de la evolución del mundo que se vive tras la caída del muro de Berlín. Algunos de ellos llegan a gozar de amplia difusión, incluso influyendo (quizá más allá de lo que su calidad intelectual les hacía merecer) en el devenir de la percepción de la OTAN. Nos referimos a los modelos del «fin de la historia», «el choque de civilizaciones», y ya más actual, «el modelo multipolar», funda-

⁷ Desde este planteamiento se interpreta sus orígenes en Young, John W. y Kent, John: *International Relations since 1945*. Oxford, 2004. Ed. Oxford University Press.

mentado en forzadas comparaciones históricas, sin mencionar otros muchos que han aparecido en el seno más restringido de los foros académicos y del pensamiento político.

Se podrá decir que todo esto escapa al interés del ámbito académico, pero si contemplamos la confusión que rodea a muchos de las decisiones prácticas que posteriormente se adoptan, si escuchamos los argumentos que determinan el parecer de la opinión pública, si atendemos a gran parte de lo que sucede en el panorama internacional, no está tan claro que el desconcierto no sea un componente importante también de la teoría y prácticas cotidianas.

Particularmente en nuestro caso, nos habría gustado desarrollar un esquema racional que sirviera para contestar a esas preguntas generales que hemos situado en el eje motor de nuestros intereses, y que habitualmente conforman un excitante ambiente intelectual, y un reto con gran capacidad de atracción. Sin embargo, desde el principio hemos reconocido nuestras limitaciones.

Para hablar de la OTAN es necesario adoptar una visión histórica y verla como expresión de un vínculo que ha dado estabilidad (o mejor dicho ha contribuido a ella) a Europa, ha permitido que sus sociedades adquirieran madurez económica y social, y quizá (porque esto sí es más discutido por muchos) ha frenado la caída de la influencia europea que habría sido natural tras provocar la mayor conflagración bélica de la historia. Nosotros pensamos que la rentabilidad de esa estabilidad aún se puede prolongar en el tiempo y es necesario optimizarla, pero queremos atisbar problemas futuros si estos mismos argumentos, que se aplican a la descripción del pasado, se utilizan para construir un porvenir que es contextualmente muy diferente. Ello nos ha llevado a buscar previamente toda serie de razonamientos que justifiquen las alternativas.

Los dos grandes temas de esta monografía son precisamente las alternativas a la OTAN y la estabilidad de Europa en una época de incertidumbre⁸. Por eso hemos buscado definir primero esas otras opciones (en toda su variedad) y después comprender cuáles son los intereses europeos en la consecución de una estabilidad que cree las condiciones en las que se necesitan desarrollar sus sistemas económicos, sociales y políticos. Todo ello en medio de una complejidad creciente, y de la mano de una organización que evoluciona de manera poco clara para la mayoría de los ciudadanos en relación a los intereses europeos. Porque durante el debate que sigue al futuro de la OTAN, aparte de rechazar la aceptación de algunos maximalismos (como ese de que sin enemigos no hay alianzas), nos enfrentamos al problema de deshacer algunas ambigüedades y de superar muchas imprecisiones⁹, que trataremos de salvar fijando con claridad lo que hay tras una lógica u otra,

⁸ Sobre todo, al final del intento neoconservador norteamericano de llevar a cabo un vasto programa internacional de democratización.

⁹ Por ejemplo, se habla de divergencia de intereses entre europeos y americanos, sin definir exactamente cuáles son unos y otros, y si estos fueran consensuados (es decir, en el hipotético caso de que se pueda enarbolar una bandera común que identificara a toda Europa), tampoco se nos dice qué proporción de los mismos divergen o cuáles convergen.

o demostrando cómo todo es mucho más variado de lo que se quiere hacer creer desde un principio.

La suma de las razones anteriores elevaba el reto de nuestro problema, cual era dar un tono académico a una cuestión de interés general y que, por tanto, no podía prescindir de aportaciones extraacadémicas y de elementos de influencia sobre la fijación de opiniones procedentes de varias fuentes¹⁰.

Nos gustaría retomar la obra de algunos autores que combaten la idea de la obsolescencia de la OTAN tras la desaparición de la URSS, como la de Wallace J. Thies, *Why NATO endures*¹¹, que fue para nosotros reveladora del camino que podríamos seguir. Con fundamentación amplia, exacta, y con argumentos brillantes, demostraba que la OTAN era una organización sustancialmente diferente a las anteriores, y que esto impedía analizar su presente con las mismas coordenadas que otras alianzas. Para nosotros era el inicio, y un buen punto para hallar las claves que debíamos seguir. Si el autor ya nos dice por qué la OTAN es diferente, pensamos que debíamos enlazar esa tesis con la idea de las alternativas, de la ventaja que suponía sobre ellas el mantenimiento de la organización como centro de la defensa de Europa, pero a la vez de una Europa que adopta una visión común, que demuestra que sabe hacerlo, pero que reconoce la utilidad del lazo atlántico. Esos fueron los primeros contornos de nuestra materia de estudio, que posteriormente desarrollamos y perfilamos con más claridad.

De acuerdo con nuestras posibilidades creíamos que nos sería más fácil utilizar un planteamiento negativo, en sentido parecido (aunque salvando las distancias) con el que en su día se elaboró el informe sobre la No-Europa¹². En nuestro caso podríamos estudiar, así lo meditamos, el coste estratégico de la No-OTAN.

Partimos de la idea de que la desaparición de la OTAN, o su no funcionalidad práctica, generaría más incertidumbre, tanto para Europa, como para el sistema de seguridad internacional, siendo este (el incremento de la incertidumbre en un contexto ya incierto) el gran coste a pagar. Pensamos que podríamos calcularlo en base a lo que la organización dejaría de hacer (de lo que ya hace) y en lo que las alternativas ofrecen a través de sus conceptos lógicos.

De esta manera estábamos ante un problema de investigación que en realidad eran dos: el estudio de las alternativas que se presentan actualmente a

¹⁰ Pensamos, llegados a este punto, que el mayor problema para la OTAN, y que debía resolverse, no quedaba zanjado con la aprobación del nuevo concepto estratégico (aun cuando fuera importante como justificador político de su actividad), sino que tiene aún pendiente de legitimar ante importantes sectores sociales y de opinión las funciones esenciales de su existencia. Esto aún no está solucionado, dada la animadversión que la organización despierta en algunos segmentos y la exagerada aceptación en otros. Estamos convencidos de que no se puede abordar todo ello sin acercarse visiones y clarificar cuestiones.

¹¹ Aparecida en Cambridge en 2009 y publicada por Cambridge University Press.

¹² Famoso Informe Cecchini, encargado por Jacques Delors y presentado en 1988. Tenía un carácter eminentemente económico, y mostraba, sector a sector, el coste que tendría no seguir hacia delante con la unidad de mercado en Europa.

la OTAN, mejor dicho, su lógica subyacente, los principios de los que emanan y la formulación de sus propuestas; y el análisis de los desafíos a la seguridad de Europa, la actualidad de los mismos, las claves que están marcando su evolución y la función que desarrolla ante ellos. Las conclusiones finales deberán expresar cuál es el coste de la No-OTAN, en el sentido de mostrar lo que deja de hacerse con su desaparición en el contexto presente de riesgos y amenazas, y cuál es la formulación de las lógicas de las alternativas frente a esos mismos desafíos: ¿Los incluyen en sus análisis? ¿Ofrecen soluciones válidas y generales? ¿Tienen previsto asumir un papel de la magnitud del vacío que deja la OTAN? En medio de tantas iniciativas, de propuestas, de declaraciones, hemos creído encontrar un método válido para hacer un cálculo esencialista, eliminando superficialidades sobre lo que la No-OTAN significaría realmente para Europa.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Con anterioridad a la aprobación del concepto estratégico en Lisboa durante 2010, y sobre todo en el periodo de tiempo que mediaba entre la guerra de Irak y la cumbre lusa (aunque nos podríamos igualmente remontar hasta el 11 S), el debate sobre la OTAN se avivó, orientándose por un lado hacia la realidad existencial de la organización (su funcionamiento, su capacidad de adaptación a contextos concretos), pero en otras ocasiones yendo hacia cuestiones más esenciales, aunque se percibía una desconexión entre las instancias donde se discutían estos aspectos diferentes. Esto hizo que algunos autores afirmaran que el debate sobre la OTAN no existía¹³, transmitiendo con ello la sincera insatisfacción por los derroteros superficiales por los que transcurría.

El desarrollo de la guerra de Afganistán ha sido especialmente traumático para la organización, por cuanto la de Irak afectó más al debate sobre el vínculo atlántico en conjunto. Para muchos demostró que la organización debía transformarse, pero aún así no desplazó el debate hacia cuestiones esenciales, sino que lo ligó a la reforma del concepto estratégico, cuando la tensión se ejercía efectivamente sobre cuestiones de principios fundamentales que no eran abordadas directamente. La guerra de Afganistán ha puesto en peligro una sociedad de intereses generales a partir de la evolución de una única misión concreta, por importante que sea. Ello obliga, desde nuestro punto de vista, a revisar si en conjunto esa «sociedad» sigue siendo rentable en comparación con el beneficio diferencial que aportan las alternativas a las que nos podría desembocar aceptar que nos encontramos en un punto de inflexión. Así, pensamos que ese examen global no se ha incluido en el debate, al menos en el que ha trascendido públicamente.

Si, por decirlo de algún modo, en la «calle» ya había dudas sobre la utilidad de la OTAN (puesto en entredicho el poder aglutinador de los documentos iniciales como la Carta Atlántica)¹⁴, las guerras de Irak y Afganistán han creado aún más incertidumbre, y sin embargo, no dieron lugar a una respuesta más explícita en el ámbito académico sobre el coste de las alternativas. Esta falta de iniciativa en asumir retos de calado puede ayudar a hacer de ella una institución irrelevante o de carácter secundario, algo también con repercusiones en el sistema de seguridad europeo.

Como se verá en el análisis de las alternativas teóricas, muchos de los argumentos y de los conceptos expresados contienen elementos de discu-

¹³ Núñez Villaverde, Jesús, A: «El incierto futuro de la OTAN». Madrid, 2008. Artículo publicado en el diario *El País* el 10 de abril de 2008.

¹⁴ Consultada en Pereira Castañares, Juan Carlos: *Documentos básicos sobre Historia de las Relaciones Internacionales 1815-1991*. Madrid, 1995. Ed. Complutense.

sión que no se limitan al concepto estratégico, sino que como se nos dirá en la directiva de defensa nacional, con el resultado de la Cumbre de Lisboa esas lógicas no han desaparecido, en algunas ocasiones siguen estando desordenadas, y nos recuerdan algunas carencias del debate general, que debía haberse destinado a iluminar sobre las esencias de la OTAN en un contexto nuevo.

Hay otro factor de índole intelectual que afecta a la OTAN, y que ha dominado enormemente el discurso en la última década, que no es otro que su encaje con el desarrollo de la política europea de seguridad y defensa (ya PCSD). A nadie escapa la necesidad de racionalizar la relación entre las dos organizaciones, así como que por el momento no se ha encontrado la forma de hacerlo¹⁵. Históricamente ambas instancias parecen compartir un análogo análisis sobre riesgos y amenazas¹⁶, e incluso en el que es posible encontrar soluciones técnicas¹⁷, que ahora se buscan por ejemplo en las capacidades, pero que el mismo lastre de una indefinición teórica de intereses (primero dentro de la UE, ahora prácticamente en parálisis, y después en la relación con EE. UU.), sigue pesando decisivamente. Indefinición a la que contribuye la acción individual de los Estados¹⁸.

Por estos motivos es muy fácil encontrar obras que al abordar el estudio de la UE traten sobre la OTAN o viceversa (incluso aquellas que no específicamente tratan de cuestiones de seguridad internacional). Es como se hubiera dos espejos que se miran uno a otro, de forma que lo que ocurre ante uno tiene su reflejo en la imagen del otro. La conexión entre ambos es vital, por tanto, y en este sentido la literatura es abundante y da en el clavo al señalar dónde se encuentran los posibles desafíos de futuro. Es en este apartado en el que se habla de la relación de las dos organizaciones, donde encontramos más referencias (algunas de gran interés) al papel esencial de la OTAN, como parte de una relación histórica entre Europa y Estados Unidos¹⁹, también como elemento de progreso en el proceso de integración europea (tal y como se verá en el análisis del pensamiento que preconiza una transformación de la organización)

¹⁵ Thierry Tardy hablaba en *L'Union Européenne et l'OTAN dans la gestion de crise: Opportunités et limites d'une relation déséquilibrée*. París, 2008. Recherches et Documents, n.º 32. Fondation pour la Recherche Stratégique, de un difícil equilibrio, mientras que Rafael Bardají se refería a la necesidad de poner en orden el interior de las dos casas: *What the EU and NATO can do for each other?* Madrid, 2008. Ed. GEES. Comentario n.º 952. www.gees.org/articulos/what_the_eu_and_nato_can_do_for_each_other_5418.

¹⁶ Buján del Campo, Juan Ramón: *Conceptos Estratégicos de la UNIÓN EUROPEA/OTAN: estudio comparativo*. Madrid, 2007. Ed. CESEDEN, Boletín de Información n.º 301.

¹⁷ Según el general de división José Manuel García Sieiro la base de muchos de los problemas de las relaciones UE-OTAN son de carácter político, no militar. Así lo declaró en las jornadas que el INCIPE organizó en 2008 sobre *El Futuro de la cooperación UE-OTAN*. Madrid, 2008.

¹⁸ Como dijo Elena Gómez de Castro en las jornadas mencionadas anteriormente por el INCIPE, «... la decisión de adónde se va, por dónde se va y con quién vamos es una decisión nacional. Eso tanto en la OTAN como en la UE». La decisión en 2010 de Francia y Gran Bretaña de compartir recursos militares es un ejemplo de cómo el esquema se puede complicar más por las relaciones bilaterales.

¹⁹ Beneyto, José María y otros: *Europa y Estados Unidos. Una historia de la relación atlántica e los últimos cien años*. Madrid, 2005. Ed. Instituto de Estudios Europeos (Universidad San Pablo-CEU).

y como núcleo de una defensa colectiva que aún no puede ser sustituida por la Unión Europea²⁰.

Buscamos de esa manera introducir una reflexión calculada y fría sobre un entorno de análisis en el que las diferencias entre imágenes y realidad son muy importantes. Nos gustaría poder decir con exactitud que la OTAN hace esto, o lo otro, pero paralelamente poder explicar qué significa en relación con otras realidades, y sobre todo, otras proyecciones que todavía no son realidades, sino perspectivas. Aquí volvemos a reparar en la imagen de una Europa autónoma, que en alguna lógica se convierte en un actor global de la realidad internacional sin precisar previamente la distancia que existe entre ese proyecto y su materialización, que hay que decir que existe como perspectiva, aunque no como unidad real, sino como ente complejo. Lo mismo cabe decir de la ONU y de su papel legitimador a nivel universal, cuando bien puede interpretarse su realidad como la de un directorio de grandes potencias (las que tienen derecho a veto). Consideramos fundamental esa clarificación lógica para estudiar en qué niveles se mueve cada propuesta o alternativa. Queda para otros estudios la necesidad de analizar qué impacto o influencia tienen esas concepciones en la determinación de las decisiones que se toman a nivel práctico.

Porque todo pensamiento ha de enfrentarse al examen sobre su validez para asumir retos de envergadura e innovadores. Las lógicas sobre la OTAN ya no deben limitarse a ver cómo se afronta una sola amenaza como el terrorismo, sino las derivadas de cambios muy profundos en el contexto internacional: la emergencia de poderes nuevos, el desafío ideológico del islamismo, la escasez de energía, la competitividad tecnológica. Hemos asumido la iniciativa con este trabajo de actualizar frente a estos factores decisivos el papel de la OTAN, pero sobre todo confrontando lo que proponen las alternativas a través de sus lógicas internas. No hacemos un estudio en profundidad de la evolución del mundo, no podríamos tampoco, nos interesa principalmente destacar teóricamente los intereses europeos en su gestión y cómo contribuye a su defensa el vínculo con Estados Unidos que se materializa en la organización atlántica.

Es necesario, en la identificación de esos intereses, en su nexos con el vínculo atlántico, adelantar al tiempo argumentos ante el previsible resurgir de un debate esencialista sobre la OTAN, tras la probable retirada no exitosa de Afganistán, la no obtención de resultados satisfactorios en los procesos del norte de África, la reducción del gasto militar en Estados Unidos, la reestructuración militar consiguiente²¹ y el *disengagement* de Europa.

Si revisamos la literatura reparamos en que fueron pioneros en nuestra etapa democrática (por supuesto hemos de recordar la labor que ya venían

²⁰ Dado que hasta jurídicamente el Tratado de Lisboa concede prioridad al contexto de defensa colectiva atlántica.

²¹ En julio de 2011, con el fin de llegar a un acuerdo de límite de gasto entre republicanos y demócratas, que no paralizara el funcionamiento de la administración estadounidense, se decidió crear una comisión bipartidista que estudiara qué recortes se deberían realizar en el presupuesto federal. Entre ellos ocupará un lugar muy importante la reducción de gastos militares, aún por determinar, pero sí sintomático de la tendencia a corto y medio plazo de los intereses estadounidenses.

haciendo desde atrás instituciones como el CESEDEN) Esther Barbé²² y Ángel Lobo García²³, autores ambos en los que primaba el principio científico. Desde entonces, la Alianza Atlántica y la OTAN han estado muy presentes en manifestaciones políticas, artículos periodísticos y como referencia en cualquier ensayo de pensamiento político (más como una referencia que objeto de estudio específico). Ha sido a menudo objeto de apasionamiento más que de entendimiento.

En los años noventa del pasado siglo, y coincidiendo con la celebración de algunos aniversarios claves, como el cincuentenario del Tratado del Atlántico Norte, se publicaron algunas obras generales de gran valía, como la de Félix Arteaga: *La OTAN en su medio siglo: una visión española*, o la del mismo autor sobre la política exterior de la Unión Europea: *La identidad Europea de Seguridad y Defensa* (esta con grandes aportaciones sobre los nexos entre las dos organizaciones). Son de las raras obras que se centran en nuestro país exclusivamente en esta cuestión, pero tan valiosas como otras aparecidas recientemente, también de carácter general, de entre las que destacan el estudio que hace María Angustias Caracuel sobre la evolución de la organización tras el final de la guerra fría²⁴ o la historia de la propia organización desde su fundación, que tan bien describe Jorge Ortega Martín²⁵.

En todas estas obras, y hemos señalado que se trata de hitos punteros, se hacen breves referencias a las posibles alternativas de futuro, aunque ese no es el centro de sus intereses, sino más bien una prolongación lógica de la evolución que retratan.

Es fácil encontrar reseñas, capítulos específicos incluso sobre la OTAN, en estudios que aborden cuestiones básicas para nuestra seguridad como la amenaza del terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, la reforma de las organizaciones internacionales y el desafío de los problemas globales (cambio climático, pobreza, etc.). Factible es también hallarlas en otras obras que tienen como objetivo la defensa de una orientación ideológica o la exposición de un proyecto político concreto a nivel global. No faltan, evidentemente, tratamientos sensacionalistas y conspiratorios.

En la mayoría de las fuentes que utilizamos, es decir, documentos pertenecientes al pensamiento político y estratégico, verificamos que abunda fundamentalmente la exposición de propuestas, el análisis de las realizadas por otros autores o bien la crítica a las mismas. Sin embargo, es más difícil hallar estudios comparativos de alternativas estratégicas. Pero en virtud de estas características hay que añadir que son susceptibles de convertirse en valiosas fuentes de información –porque reflejan una visión parcial del contexto– para realizar un trabajo posterior de

²² Barbé, Esther: *España y la OTAN: la problemática europea en materia de seguridad*. Barcelona, 1981. Ed. Laia.

²³ Lobo García, Ángel: *OTAN y España. El precio de una Alianza*. Madrid, 1981. Ed. Sábado Gráfico.

²⁴ Caracuel Raya, María Angustias: *Los cambios de la OTAN tras el final de la guerra fría*, Madrid, 2004. Ed. Tecnos.

²⁵ Ortega Martín, Jorge: *La Organización del Tratado del Atlántico Norte (De Washington 1949 a Estambul 2004)*. Madrid, 2007. Ministerio de Defensa.

construcción de lógicas y alternativas más elaboradas. Al decirnos la OTAN qué se quiere, nos está hablando con detalle de perspectivas que plasman tendencias políticas, ideológicas, estratégicas o interpretativas de la realidad, de manera que nos es fácil percibir a través del tono y del lenguaje las lógicas subyacentes.

Ya hemos hablado de la relación entre la UE y la OTAN. La tendencia a ligar ambas instituciones en el análisis abunda en la bibliografía más reciente. La concepción de una visión que una ambos elementos en el proceso de análisis es común, a veces incluso con el acierto de ver el vínculo atlántico desde una posición atlantista y otra europeísta, conjugando ello con la perspectiva de Europa también desde la percepción atlantista. Es el esquema de trabajo de obras colectivas como la monografía *El Vínculo Transatlántico tras la guerra de Irak*²⁶. Incluso aquellas obras centradas más estrechamente en el análisis del vínculo transatlántico no prescinden de Europa y del camino paralelo que sigue la evolución de su política de seguridad. En este caso volveremos al CESEDEN, en concreto a su monografía 72²⁷, donde queda claro a partir del estudio de Jesús Bacas que el trasfondo histórico de la relación atlántica es la preocupación por la seguridad de Europa. Tendencia que sigue existiendo tras la aprobación del Concepto Estratégico de Lisboa, como lo pone de manifiesto el Documento de Seguridad y Defensa n.º 46, «Relaciones OTAN-Unión Europea a la vista del nuevo concepto estratégico de la Alianza»²⁸.

En consonancia con lo anterior, y a raíz de las transformaciones y cambios que se producen en el concierto internacional, se estudia también cómo se incorporan desde una convivencia OTAN-política de seguridad europea, las nuevas realidades y contextos que caracterizan el nuevo siglo XXI, donde algunos piensan en una reafirmación de las posiciones europeas en detrimento de un obsoleto, desde su punto de vista, ámbito atlántico. Es decir, ante los nuevos poderes emergentes, y metidos de llenos en tendencias muy diferentes a las que vieron nacer el Tratado de Washington, algunos autores optan por un fortalecimiento europeo²⁹, mientras que otros creen necesario consolidar sus bases o principios, pero no alejando nunca la referencia que designa esa conexión persistente entre Europa y Estados Unidos.

En España existen algunas obras de referencia que toman como punto de partido la cuestión del desarrollo institucional de la convivencia OTAN-UE, desde la perspectiva que ofrece la evolución y marca del propio vínculo atlántico y de la OTAN. Así, aunque se parte de la premisa que reconoce que «la historia nos enseña que las alianzas difícilmente sobreviven a los enemigos contra las que se crearon...»³⁰, se reafirma aún la solidez, utilidad y conveniencia de

²⁶ VV. AA.: *El Vínculo Transatlántico tras la guerra de Irak*. Madrid, 2005. Ed. CESEDEN. Monografía 77.

²⁷ VV. AA.: *El Vínculo Transatlántico*. Madrid, 2004. Ed. CESEDEN. Monografía 72.

²⁸ VV. AA.: *Relaciones OTAN-Unión Europea a la vista del nuevo concepto estratégico de la Alianza*. Madrid, 2012. CESEDEN. Documentos de Seguridad y Defensa, 46.

²⁹ Montobbio, Manuel: *Triángulando la triangulación: España/Europa-América Latina-Asia Pacífico*. Barcelona. 2004. Ed. CIDOB. Documento de trabajo.

³⁰ Cartagena Núñez, Ignacio: *La OTAN, la UE y el Vínculo Transatlántico*. Madrid, 2004. Ed. Instituto Español de Estudios Estratégicos. En Cuadernos de Estrategia n.º 129.

preservar la herencia atlántica, y no en vano se disecciona cuidadosamente la vinculación institucional y estructural que ha presidido durante años la relación.

La preocupación por los nuevos contextos y por la mutación de las circunstancias condiciona el discurso y el debate, añade variedad y riqueza a las opiniones y argumentaciones. Reconocemos que nos ha influido durante todo el proceso de planteamiento del trabajo, hasta el punto de concebir la segunda parte como un intento de retratar con todos sus matices ese panorama internacional, caracterizándolo de hecho con el concepto de incertidumbre.

Pues bien, el esfuerzo por imaginarse un nuevo vínculo que integre todas esas necesidades, que llega a describirse como «una situación histórica nueva, muy distinta de aquellas en la que se trazaron las líneas maestras de la seguridad occidental³¹» da lugar a una serie de obras que defienden su refundación para adaptarse inteligentemente a los nuevos escenarios³², y que permita satisfacer en ese entorno más complejo los intereses autónomos, pero aliados, de norteamericanos y europeos.

Muchos argumentos desarrollaron la idea, o expresaron un determinado sentir colectivo, de que, bien en un sentido, o bien en otro, era imperativo que se produjera un cambio, que se modificaran las bases o las estructuras que interpretan la relación de los europeos con los americanos en el ámbito de su seguridad colectiva.

Estas ideas se pueden explicar como consecuencia de algunos acontecimientos que han puesto a prueba la connivencia, o no, de los intereses de ambas partes. El tema que dio la salida fue, evidentemente, la guerra de Irak, que venía precedida por cierta indiferencia de Estados Unidos hacia la OTAN tras los atentados del 11 de septiembre. Para algunos autores ha sido el síntoma de una enfermedad en la relación³³, no la causa de su distanciamiento, sino la afirmación de que Europa representa por sí sola una alternativa a los planteamientos norteamericanos, de que ha concluido la fase de interdependencia y de que la evolución de las sociedades es muy diferente e incluso dispar. Se llegó a hablar, durante el apogeo de la administración Bush, de la existencia de un *gap* ideológico entre las dos orillas del Atlántico³⁴, cuyo calibre y profundidad se intentaba calcular en algunos estudios³⁵.

³¹ Avilés Farre, Juan: *Por un concepto amplio de seguridad*. Madrid, 2002. Ed. CESEDEN. En Monografías del CESEDEN n.º 55 («Revisión de la Defensa Nacional»).

³² García Cantalapiedra, David: *¿Hacia una nueva relación Transatlántica? Una primera aproximación*. Madrid, 2005. Ed. UNISCI Papers.

En www.ucm.es/BUCM/revistas/cps/16962206/archivos/UNIS05052300021.pdf.

También fruto de esa preocupación es el estudio de Soeren Kern: *¿Por qué debería reformarse la Nueva Agenda Atlántica y por qué no se hará?* Madrid, 2005. Ed. Real Instituto Elcano. ARI. www.kern.pundicity.com/5434/reformarse-la-nueva-agenda-transatlantica.

³³ Barbé, Esther (coordinadora): *¿Existe una brecha atlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*. Madrid, 2005. Los Libros de la Catarata.

³⁴ VV. AA.: *Friends again? EU-US relations after the crisis*. París, 2006. Ed. European Institute for Security Studies. Transatlantic Book, 2006.

³⁵ Vilanova, Pere y Baqués, Joseph (coords): *La crisis del Vínculo Transatlántico: ¿coyuntural o estructural?* Madrid, 2005. Ed. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Los últimos estudios que abordaron desde una óptica intelectual amplia, influida por el distanciamiento de la guerra de Irak, la necesidad de transformar la organización, fueron aquellos que se hicieron movidos por la preocupación por haberse desperdiciado la Cumbre de Riga para transformar la Alianza Atlántica³⁶.

Desde entonces acá la producción sobre la OTAN ha quedado muy ligada a un contexto, que como veremos a lo largo de toda la primera parte³⁷, ha generado el pensamiento más actual sobre propuestas de transformación, superación o fortalecimiento. El mismo queda determinado por el impacto de la crisis económica –que desvía la atención de la Unión Europea del desarrollo de su política de seguridad–, la llegada al poder en Estados Unidos de un presidente como Obama, que en cierto modo desarma los argumentos sobre la supuesta diferencia de valores entre europeos y americanos, y por lo que respecta al núcleo de nuestros intereses por el compromiso contraído (y luego cumplido) en la Cumbre de Estrasburgo y Kehl de aprobar un nuevo concepto estratégico³⁸, que se hará realidad en la Cumbre de Lisboa de 2010.

Si veníamos de corrientes de apasionamiento a principios del siglo XXI, parece que nos encontramos en unas fases declinantes del protagonismo de la OTAN en la literatura, como si la organización perdiera actualidad (aunque no se sabe exactamente por qué) a pesar de haber celebrado recientemente su 60º aniversario. La aprobación del Concepto Estratégico de Lisboa en 2010 la sume en un proceso de reforma que no tiene tanto atractivo como lo tuvo el debate sobre la guerra de Irak, aun cuando resurge cuando se produce algún acontecimiento nuevo (como la intervención en Libia), principalmente en el seno de quienes condenan su actitud (por excesiva o por defectuosa), o cuando se comenta los resultados de una cumbre como la de Chicago, que destaca el carácter cada vez más complejo de la organización.

Según dijimos, en algunas de estas obras, como la de María Angustias Caracuel, se hacen alusiones finales a las alternativas, como culminación de un estudio histórico de la evolución de la OTAN, aunque no ocupando la centralidad de estos trabajos, algo que pretendemos realizar con esta monografía. Además nos exigimos tratar de manera exhaustiva y concreta el pensamiento estratégico al respecto, pero también elevando la mirada hacia los orígenes

³⁶ Lobo García, Ángel y Portero, Florentino: *Presente y futuro de la OTAN*. Texto de sendas conferencias pronunciadas el día 15 de diciembre en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. www.igm.es/uploads/tx_iugm/Conf_51_01.pdf.

³⁷ Para no caer en menciones redundantes, pues la primera parte casi se concibe como un estudio del estado de la cuestión, nos limitamos en esta introducción a indicar las tendencias del pensamiento que se inauguran con el nuevo siglo y con el 11 de septiembre.

³⁸ Que a su vez da lugar a algunos estudios sobre los principios estratégicos a adoptar en el nuevo texto, tal y como proponen Gülnur Aybet y Rebecca R. Moore en *NATO in search of a visión* Washington, 2010. Ed. Georgetown University Press, sobre la lógica de la estructura que deberá contener, tal y como propone Félix Arteaga en *El nuevo concepto estratégico de la OTAN. Lógica y estructura*. Madrid, 2010. Ed. Real Instituto Elcano. ARI. N.º 2. Finalmente, a tal fin se dedicó también un esfuerzo colectivo de la Rand Corporation, que aglutinó diversas aportaciones para analizar los posibles itinerarios que podía seguirse en la elaboración del documento.

filosóficos de los que procede. Nuestra intención inicial ha sido no dejar flancos abiertos en este tratamiento, pues aunque todo gira especialmente en las alternativas que propugnan la superación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, hacemos un rastreo profundo por todo el pensamiento, desde aquel que culmina en una defensa de su fortalecimiento, hasta por el de quienes imaginan un nuevo orden internacional con estructuras totalmente distintas a las que conocemos, y unos mecanismos de funcionamiento revolucionarios.

Consideramos una aportación importante de este trabajo, sobre todo a la literatura española, la adopción de un cierto distanciamiento para comprender mejor las propuestas estratégicas y los entresijos mentales entre los que se elaboran. Por un lado nos sirve para no discriminar ningún enfoque, por otro, para entender la raíz de todos los proyectos concretos que se hacen. Es decir, y pasamos a explicar esto último mejor, si se habla de su disolución en pro de un nuevo gobierno mundial más participativo (superando el sistema de directorio de la ONU), lo importante no es el programa específico, sino el concepto de orden mundial que preconiza, la confianza en la posibilidad del hombre de adoptar una visión universalista, la anteposición de lo colectivo sobre lo individual, el concepto de democracia representativa como ideal superior de organización internacional, la filosofía multilateralista que transmite, e incluso, la percepción de la evolución de la historia según una línea de progreso bien definida. Por el contrario, cuando se presenta un texto como FAES³⁹ para dar más dimensión a la organización, dentro hay una visión culturalista de la historia, una idea de Occidente determinada por unas referencias históricas que se acumulan (cultura grecolatina, universalismo cristiano, humanismo renacentista, pensamiento científico ilustrado) y un proyecto de orden ideológico-moral. La entrada de Israel en sí misma es una propuesta secundaria, en realidad es el instrumento elegido para una OTAN a la que se le atribuye una finalidad histórica muy ambiciosa.

En ese ámbito general se mueve nuestro trabajo. Pero se extiende hacia una pretendida conexión de lo más particular (propuestas sobre reformas institucionales, mecanismos de toma de decisiones, consideraciones geoestratégicas), sobre la OTAN y sobre el contexto de seguridad, con las lógicas que esconden. Creemos que en ello se encuentra uno de sus puntos fuertes, por cuanto deseamos demostrar que las lógicas de la desaparición en sí mismas –independientemente de cuál sea su programa concreto– entran en contradicción, en lo que a resultados concretos se refiere (contrastando sus propuestas específicas con los riesgos reales y desafíos a la seguridad europea), con los objetivos ideológicos en que se sustentan, generando escenarios que intensifican la incertidumbre actual, y por tanto, contrarios al esquema de armonía mundial con el que sueñan. Pero también hemos querido demostrar que la lógica que concibe un reajuste de poderes de manera natural, en un mundo tan complejo crearía situaciones de imposible regulación pacífica, siendo imposible cimentar la estabilidad únicamente en acuerdos bilaterales o entre pequeños grupos de Estados. Aun cuando la OTAN interactúa con otros actores

³⁹ FAES: *La OTAN: una alianza para la libertad*. Madrid, 2005. Ed. FAES. www.gees.org/Documento-525.pdf

como una plataforma de generación variada de alianzas, en esencia conserva un fondo de defensa colectiva que en comparación con el resto de su naturaleza cambiante debemos estudiar.

Por todas estas razones, el hilo que guía este trabajo es el de un acercamiento profundo a las lógicas sobre el orden internacional, tomando como objeto de estudio las de las alternativas sobre la OTAN y una revisión de riesgos y amenazas, para comprobar materialmente qué parte de los mismos son tenidos en cuenta, cuáles merecen su consideración y, en definitiva, el valor de los distintos pensamientos para mantener su coherencia interna, y la que conserva en la búsqueda del interés general en medio de una complejidad global.

Creemos que se puede orientar el debate a la manera que lo hemos hecho en este trabajo, hablando sobre lo que la OTAN aporta al aseguramiento de la estabilidad de Europa, desde una revisión de los presupuestos ideológicos fundamentales a la luz del cambio de contexto.

3. INTRODUCCIÓN METODOLÓGICA

El gran reto para nosotros ha sido crear un modelo de trabajo que fuera exactamente escrupuloso con los fines perseguidos en nuestra investigación, y que combinara sistemas de análisis de elementos diferentes –realidad internacional, contexto de seguridad y pensamiento filosófico–. Además, debía poner los datos resultantes de dichos análisis a disposición de un discurso último en que quedara reflejada la pertinencia, o no, de seguir conservando la confianza en la hipótesis de partida.

Era importante no eludir, ni dejar a un lado, el escrutinio de todas las opciones ideológicas (pues como bien se ha visto en ocasiones, discursos bien armados dialécticamente en círculos intelectuales se han convertido en rivales para la organización), error que a menudo se comete cuando se da por supuesto que algo es bueno en sí mismo y no necesita de continuas justificaciones. Pero al mismo tiempo tampoco debíamos evitar un análisis frío de la realidad internacional, lugar donde fracasan algunas opciones excesivamente teóricas.

Construir intelectualmente algo coherente con estas pretensiones implicaba la obligación metodológica inicial de hacerse preguntas, e intentar contestarlas a través del proceso de investigación, con el propósito de obtener los argumentos que posteriormente deben dar sentido a la síntesis final. La exposición de todo ese proceso de recopilación de datos, que hemos querido reflejar con claridad en las dos primeras partes, representa la mayor parte de esta obra.

Teníamos que partir de cuestiones como: «¿cuáles son las opciones actuales o alternativas?», contestada, habría que continuar con, «¿son estas todas, excluimos algunas?».

Casi ha sido una obsesión agotar la revisión del pensamiento, repitiéndonos constantemente esas cuestiones, evitando que la exaltación de una forma de pensar hiciera de ella expresión de toda una corriente.

A continuación procesamos el pensamiento que habíamos identificado, intentando retratar retrospectivamente la secuencia lógica que acaba en una propuesta sobre la OTAN, para después mostrarla, a su vez, como una derivación de esa filosofía estratégica y política que reflexiona sobre ella.

El reto de toda construcción intelectual es superar la confrontación de la realidad (aunque tenemos muchos ejemplos de sistemas filosóficos que han triunfado sin hacerlo), para modestamente descartar que su perspectiva es la única que la comprende perfectamente. Hemos realizado una aproximación a nuestro momento histórico en base a cuestionarnos los riesgos y desafíos presentes en los documentos que hablan sobre la seguridad de Europa. En algunas ocasiones detectamos que es común pensar que un único factor tiene

un dominio general sobre el resto de elementos. Entonces a menudo se cierra la posibilidad de aceptar que otros planteamientos, y por ende, otras soluciones son también factibles. Para evitarlo, hemos querido ver la OTAN enfrentada a varios desafíos importantes y a cuantas claves de su desarrollo marcan su ritmo.

Por ejemplo, podemos pensar que el terrorismo es la amenaza principal que tiene que absorber todos los esfuerzos. De hecho vemos cómo la inadaptación a la misma de la OTAN, desde principios de nuestra centuria ha paralizado muchas de sus iniciativas políticas. De igual modo se puede sugerir que Afganistán puede ser la «tumba» de la organización, y así pesa en el ánimo de algunos líderes políticos y sociales. Estas dependencias tienen su origen en la trampa dialéctica según la cual la Alianza Atlántica tiene su razón de ser en una misión específica o en un campo funcional restringido. Su texto fundacional, el Tratado de Washington, es suficientemente ambiguo como para entregarse a tales determinismos. Hay muchos estudios, como veremos, que explican ciertas incapacidades para adecuarse al contexto por no estar preparada para el despliegue en misiones fuera de área, o en la falta de consenso sobre el escudo antimisiles. Esto podría ser así si el contexto de seguridad estuviera condicionado solo por un factor u otro. De igual manera, quienes son partidarios de su fortalecimiento subrayan su óptima capacidad para unir seguridad interna o externa, para incorporar en una estrategia común a todas las democracias del mundo, etc. Caen también en el mismo error reduccionista, pues basta con recordar algún aspecto negativo de su realidad para desbaratar el discurso esgrimiendo excepciones.

Tomando como base estos razonamientos estábamos convencidos de que, sin temor, debíamos acudir allá donde hubiera una posibilidad de aumentar nuestro conocimiento de la realidad (en los términos de seguridad internacional y perspectiva europea), aun cuando fuera prestando atención a una única frase, un argumento aislado o un comentario que trajera ante nosotros un aspecto desconocido. Tan solo, pensábamos, podríamos sacarle fruto a la comprensión de lo que es la OTAN, si la sometíamos a la prueba de mirarla con muchos ojos distintos. Creemos que esta forma de trabajar puede ser arriesgada, por cuanto al comienzo de la tercera parte podría quedar empequeñecida su figura. Seguramente, ante el conjunto de todos los desafíos presentes su perfil puede quedar empequeñecido, pero lo que también tiene muchas probabilidades de ser verdad es que aún mucho más endebles, en todo ese universo de nuestra seguridad, sean las otras alternativas.

Desde sus primeros tiempos como embajador en Moscú, Bismarck supo que la alianza con Rusia sería útil y necesaria para Prusia (luego, tras la unificación pensó lo mismo con respecto a Alemania). También estaba aferrado a la confianza en la alianza con Austria tras la guerra de 1866. Supo que el triángulo de fuerzas que formaban era vital para la seguridad particular alemana y para la estabilidad de Europa. Verdaderamente se esforzó por que la cuestión oriental no distorsionara su esquema, la participación de Alemania en los Balcanes, y en el Mediterráneo, estaba al servicio de su visión general de la seguridad, y no quiso ceder el principio global ante crisis particulares, por muchos obstáculos que se le plantearan. Su intervención en los asuntos orientales, y en cierto modo

su política colonial en África fueron instrumentales. El fracaso de sus sucesores en comprenderlo los desvió hacia cuestiones accesorias, reorientación que fue decisiva para el estallido de la Primera Guerra Mundial. Cometeríamos ahora nosotros un gran error si no comprendiéramos también los beneficios de una alianza estrecha entre Estados Unidos y Europa, y la necesidad de actualizar continuamente los argumentos, según cambien las circunstancias, para mantener a salvo el principio general.

Hemos creído que la mejor contribución que nosotros, obviamente de forma insuficiente, podíamos hacer, era proponiendo un cálculo sistemático de las facetas múltiples de la realidad que están afectadas por la presencia de la OTAN. Estamos seguros de que muchos de los argumentos con los que construimos nuestro análisis de la realidad pueden ser mejorados, pero entiéndase que nuestra prioridad era no olvidar nada, antes que detallar aspectos concretos.

Por imperativos pedagógicos, los historiadores a veces han hecho un flaco favor a la comprensión de la realidad histórica. Así, debíamos entender que el siglo XVIII es únicamente el de la Ilustración y el racionalismo (cuando en Francia las leyendas sobre el hombre lobo eran más seguidas que la obra de Voltaire), o, pongamos otro ejemplo, el siglo XIII es el de la Inquisición (cuando también es el del auge de la escolástica racionalista). Con muchos más ejemplos podríamos mostrar cómo con simples caracterizaciones se ha tratado de difundir la visión sobre el pasado.

Metodológicamente nos encontramos con el problema de que la realidad que queríamos describir (tanto la del pensamiento, como la conformada por riesgos y amenazas), es un inmenso desorden en movimiento. El ambiente intelectual, y la realidad internacional, son un complejo montón de piezas que no sabemos ni siquiera si encajan entre ellas para formar un puzle. Hemos tratado de poner cierto orden metodológico, aunque sin dejar de reflejar también esa ida y venida de aportaciones, de propuestas, de declaraciones, comentarios, reflexiones, etc. Hemos de tener en cuenta escritos tan dispares como los que nacen del neoconservadurismo, o como los que plasman las resoluciones finales del Foro Social de Estambul. En cuanto a los desafíos estratégicos, también sufren las variaciones típicas de la alteración de alianzas, reducción de unas amenazas, modificación de criterios, aparición de circunstancias sobrevenidas de manera inesperada, y hasta cambios de humor. En definitiva, estamos en sociedades democráticas, abiertas y comunicadas, y los argumentos se fraguan en lugares muy diferentes.

Entre tantas inconexiones, o conexiones, según lo queramos ver, deseamos que quede también claro, en la tercera parte, cuál es el valor del principio subyacente a la Alianza Atlántica y a su organización. También tratamos de averiguar si es posible identificar un interés en el mantenimiento de la organización que aún persiste a pesar de ciertos derroteros que siguen algunos acontecimientos. Nuestra forma de trabajar ha sido caminar, avanzar progresivamente desde el desorden al orden, pero sin dejar de reparar en todas las piedras que rodean el camino, en todas sus curvas. Cuando Israel invadió el Líbano en 1982, siguiendo la «gran estrategia» que Ariel Sharon había reser-

vado a la operación, se pensó en un país que solo existía en la teoría política, se concibió un plan perfecto que debía funcionar como un gran engranaje. La incapacidad para comprender los detalles de la realidad fue nefasta desde muchos puntos de vista. Pensar también en una OTAN que se proyecta sobre el firmamento como un gendarme de un mundo ideal, defensora de una civilización occidental superior, es igualmente una ensoñación insostenible en el presente. La OTAN es lo que es, imperfecta en un mundo desordenado, pero eso no significa que su valor quede disminuido. Todo esto también lo hemos tenido en cuenta para estudiar la realidad.

Así pues, recapitulemos, por «lógica» entendemos pensamiento (aunque preferimos utilizar una terminología aristotélica) y por «materia», la realidad. Aunque en el trabajo, y durante el proceso de investigación se hizo así, aparecen separadas ambas partes, los resultados obtenidos, o mejor dicho, los datos que aportan, se funden en un discurso final en la tercera parte. Luego ha de entenderse más como un proceso metodológico que como una opción intelectual, o el reflejo de un principio de desconexión entre ambos planos.

En el caso de la descripción del pensamiento estratégico sobre la OTAN perseguimos fundamentalmente analizar aquel que propugna su superación, tanto en la faceta de propuestas particulares como en la detección de los principios filosóficos esenciales en los que se fundamenta. Pero simultáneamente hemos querido hacerlo sobre una imagen de un trasfondo ideológico más amplio, en el que sean visibles no solo los proyectos de superación, sino también los de transformación y fortalecimiento. Hemos pensado que no se podría construir ningún discurso sin referencias o respuestas a otros. Y esto es especialmente cierto si caemos en la cuenta de que el pensamiento sobre la OTAN reflexiona sobre la existencia de una organización ya madura, y sobre lo que ideológicamente ha representado, por lo que no puede ser entendido estudiándolo aisladamente.

También hemos querido mostrar que todo pensamiento es un proceso dinámico, sobre todo en la concepción que pueda tener sobre el fin de la OTAN, pues imagina un punto de partida y un destino, es decir, presenta la evolución que le gustaría determinar de una realidad internacional ya presente. No puede pensarse en un proyecto que define un fin abrupto, sino que versa sobre la ambición de construir una estructura internacional que culmine con su disolución.

Teniendo en mente estos conceptos previos, nos pusimos a trabajar movidos por un afán intelectual que encontró cobijo en el programa de doctorado, «Paz y Seguridad Internacional», del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Seleccionamos textos que reflejaran el pensamiento estratégico y político más actual, y cuya vinculación con el tema de la OTAN fuera directa o indirecta. Esta selección se ha realizado de entre 3.000 referencias bibliográficas, y se ha hecho con fines lógicos. Se han escogido finalmente los textos transmisores de una idea, si esta podía ser encontrada en el panorama intelectual español se ha preferido el texto hispano, si algún matiz era descubierto en la bibliografía extranjera se ha acudido a ella. Por esa razón la proporción de documentos españoles ha sido superior, casi representa el 50% del conjunto.

Los textos proceden del ámbito público y del privado, también hay documentos oficiales, emitidos por los medios de comunicación e incluso procedentes de foros sociales cibernéticos. En ocasiones hablan expresamente de la OTAN, mas en otras abordan cuestiones de la realidad internacional que les obliga a reflexionar sobre la organización. No nos planteamos en ningún momento escoger solo aquellos que hicieran referencias explícitas, también incorporamos otros textos en cuyo desarrollo expositivo, implícitamente asumieran una lógica que propugnara una alternativa para el orden internacional que afectara a la Alianza Atlántica.

El primer proceso fue la recopilación de la que hemos hablado, que nos mostró una realidad intelectual muy dispersa, con propuestas muy cerradas en ocasiones, perfectamente elaboradas, pero también con otras aportaciones de distintas disciplinas, con mensajes ideológicos dispares, con multitud de pretensiones (no solo intelectuales). Nuestro primer trabajo consistió en identificar alternativas que fueran significativas de un pensamiento sobre la OTAN. Posteriormente diseñamos un cuadro que reflejara cuál era el contenido en términos prácticos de esas alternativas. Es decir, queríamos saber qué implicaban desde el punto de vista de la filosofía sobre el orden internacional, de la reforma de las estructuras y del reflejo del funcionamiento del sistema de seguridad europeo y atlántico. A veces hemos dado forma a dichas alternativas a partir del desarrollo lógico de un discurso determinado, tratando de desvelar la coherencia interna del mismo.

Finalmente, el trabajo ha concluido con una síntesis que trata de visualizar cuáles son las claves de esas lógicas, la diversidad de fuentes de la que surgen, la variada fisionomía de las opciones y la diferente procedencia de sus autores. Hemos intentado que tuviera cierta unidad, que hemos pretendido construirla en base a coincidencias esenciales que subyacen a tantas propuestas.

Si calculamos el coste de la No-OTAN en términos físicos y de oportunidad (comparación con las alternativas), la descripción de la realidad física debía constituir la segunda parte. Esta es la que hemos llamado la «materia». Pero estamos hablando, ni más ni menos, de algo inabarcable, cuasi metafísico, por lo que debíamos delimitar con mucho tacto qué parcela de la misma debía contener los elementos que más nos interesaban.

Por lo que respecta a la seguridad, desde la que atañe al individuo, hasta en la que consiste la de los Estados u organizaciones, teníamos que estar atentos a tres coordenadas principales: por un lado a desafíos concretos contra nosotros (los europeos); por otro lado a los medios que se pueden utilizar en nuestra contra (es decir, vulnerabilidades desde nuestra posición); finalmente a los espacios, lugares, circunstancias concretas donde ese desafío crece y se desarrolla.

Esta clasificación nos guió para escribir la segunda parte. Hemos creído que en ella se puede integrar un análisis de la aparentemente amorfa gama de riesgos y amenazas a nuestra seguridad. Por ejemplo, si nos referimos al terrorismo, estamos hablando de ataques concretos que se sufren, pero también de lugares donde se preparan, de formas de conseguir el dinero para

financiarlos, pero debemos también estudiar la procedencia de ese desafío que utiliza los elementos que luego organiza contra nosotros, sus características intrínsecas, su propia naturaleza. En el caso de la proliferación de armas de destrucción masiva, debemos entender que alguien las almacena y mantiene preparadas para su lanzamiento con una finalidad, esto último es el desafío. Aunque también podríamos concluir que la acumulación, por sí sola, es un riesgo, o incluso también un contexto que da pie a más acumulación. Pero en cualquier fenómeno que profundicemos siempre se encuentran estos tres mismos elementos: medios-circunstancias-fines (desafíos). A veces se organizan según principios de funcionamiento muy imprevisibles, lo que aquí puede ser un medio allí puede ser una circunstancia, y viceversa. Lo que gestiona la utilización de unos u otros es precisamente el desafío, el proceso complejo que se convierte en un gestor de «elementos de exposición» y «contextos» que nos ponen en peligro.

¿De qué forma hemos procedido para capturar el mayor número posible de matices en nuestra realidad? Pues bien, nos hemos concentrado en determinar «elementos de exposición» de la seguridad europea, en describir «contextos desafiantes», en ambos casos a partir de lo que sugieren los desafíos principales a la seguridad –cuyas claves evolutivas generales hemos intentado explicar–. Estos términos nos han sido útiles para el medir el coste estratégico de la No-OTAN.

Hemos utilizado como sondeo inicial las últimas estrategias de seguridad publicadas en Europa, por cuanto entendíamos que reflejaban las preocupaciones más recientes. Ellas nos pusieron en la senda de los desafíos que, como tales son más comúnmente asumidos. No obstante, tal y como consta en este tipo de documentos, no nos decían mucho sobre «elementos de exposición» y «contextos desafiantes» concretos, sino más bien sobre tendencias generales. Fue al estudiar el terrorismo, amenaza prioritaria para todos los gobiernos europeos, cuando diseñamos el modelo de análisis empleado en la investigación del resto de los desafíos: proliferación, crimen organizado, ciberseguridad, seguridad energética y redefinición estratégica.

Para conformar esta lista de «elementos de exposición» y «contextos desafiantes» acudimos a textos especializados, a datos ofrecidos por agencias, a documentos oficiales, e incluso no desdeñamos la utilidad eventual de informaciones periodísticas. El resultado final ha sido un dibujo que muestra un mapa de elementos y contextos, y un listado de cincuenta claves que sintetizan la evolución actual de los desafíos vistos desde una perspectiva europea.

El objetivo era contar con una guía esquemática, teóricamente europea (reflejo, aunque sencillo, de una realidad amplísima, compuesta de factores no siempre controlables, dada la imprevisibilidad de su comportamiento y relaciones, así como la inexistencia de un sistema internacional coherente que los oriente) que fijara hitos claros, concisos, con los que pudiéramos medir lo que la OTAN hace de manera práctica para proteger los intereses y principios europeos. En los últimos capítulos de la segunda parte describimos punto a punto la actividad de la organización frente a «elementos de exposición», sus

intervenciones en contextos y el papel que representa en la evolución crítica de nuestra seguridad.

Todos los datos anteriores nos sirven como punto de partida de la tercera y última parte. Comienza con una caracterización de la incertidumbre que envuelve nuestra seguridad, y progresa hasta exponer el coste de la desaparición de la OTAN en ese entorno, en los términos que establece la segunda parte: es decir, prescindiendo de su actividad frente a los «elementos de exposición» y «contextos desafiantes» que conforman el cuadro de desafíos a la seguridad europea.

Mas como ello implica situarse en la hipótesis más extrema, en realidad nos da la oportunidad de examinar lo que irían aportando las posibles alternativas (las analizadas en la primera parte) en un proceso de superación de la Alianza Atlántica. En contra de lo que inspira el uso del condicional, no utilizamos ningún método prospectivo, dado que lo que estudiamos es lo que las propuestas sobre la desaparición de la organización dicen sobre sí mismas. El esquema, y núcleo de esta fase central de la tesis, sería comprobar qué ofrecen esas opciones que conocemos (pues con anterioridad han expuesto sus argumentos) en el caso de que la OTAN se fuera retirando de sus funciones con respecto a la exposición a riesgos y contextos, y al crecimiento de los desafíos en medio de la incertidumbre. Concluimos verificando si en su lógica, en sus estructuras intelectuales, hay una visión de todos estos desafíos y una respuesta a los mismos que sea congruente con los fines últimos que dicen perseguir.

Primera parte
La lógica

1. INTRODUCCIÓN

Aunque titulamos «la lógica», en realidad sería mejor decir las «lógicas» (pensamientos). Y el plural lo debemos asimismo aplicar a cuantos factores rodean el estudio de la misma. De tal manera es necesario recordar la pluralidad de fuentes de las que se nutre y, por tanto, de características formales y de contenidos muy diferentes. No obstante hemos intentado sistematizar su estudio, y lo hacemos a través de una clasificación principal que divide el pensamiento sobre la OTAN en las corrientes que propugnan su fortalecimiento, su transformación o su superación.

Analizamos más en profundidad el último, aquel que desarrolla un sistema de propuestas para un orden internacional que se concibe más allá de la relación atlántica expresada en la OTAN. El objetivo de esta primera parte es tener sobre todo un buen conocimiento del pensamiento subyacente a las alternativas a la organización: de su filosofía y principios; de igual modo, de las propuestas a que da lugar.

De todas formas, para entenderlo mejor completamos este primer trabajo con una revisión de las otras «lógicas», sobre la transformación y el fortalecimiento de la OTAN, pues sin un marco global no puede entenderse con la profundidad que deseamos.

Nuestra investigación no se centra en analizar todas las opciones posibles e imaginables, por cuanto entrañaría una extensión casi infinita de la misma, sino en indagar en el coste¹ de la desaparición de la OTAN según el nivel de nuestros conocimientos actuales. En el término de conocimientos actuales hemos intentado aglutinar perspectivas variadas, aunque tratando de no repetir enfoques similares, y el mayor abanico posible de argumentos, acumulando al mismo tiempo los datos más significativos que permiten evaluar ese coste. Para evitar hacer un acopio innecesario de referencias hemos seleccionado aquellas que son representativas de una categoría de pensamiento o conocimiento, priorizando la idea, el argumento (auténticas unidades de nuestra investigación) antes que su origen físico o intelectual.

La OTAN desempeña una función que supera la estrictamente defensiva². Hasta el momento ese coste supera el potencial beneficio electoral que

¹ Cuando hablamos de coste nos referimos eminentemente al coste estratégico, incluyendo en el mismo consideraciones relacionadas con la seguridad, los intereses estratégicos y geoestratégicos, aspiraciones y desarrollo de ambiciones ideológicas y la impronta dejada por los principales procesos político-históricos que nos afectan, principalmente el proyecto de integración europea.

² A lo largo del trabajo esto quedará ampliamente demostrado simplemente al comprobar la variedad de fuentes en las que hemos encontrado reflexiones que afectan al núcleo de las funciones de la organización.

supondría provocar su disolución o solicitar el abandono. Tampoco ningún gobierno se ha atrevido a asumir una decisión de estas características como contraprestación por esos supuestos réditos electorales. De hecho es que la «brecha atlántica», definida así en la última gran crisis de la organización³, no ha llegado a materializarse en ruptura por ninguna de las partes firmantes del Tratado de Washington. Nadie ha asumido tal responsabilidad, a pesar de las advertencias, dudas⁴, provocaciones, estudios, llamamientos, manifiestos, etc.

La clave, desde nuestro punto de vista, ha estado en que se ha comprendido que la desaparición de la OTAN como tal, o su abandono en algún caso particular, debería ser parte de un proceso, no puede ser fruto de una decisión aislada de una visión general de cómo organizar los elementos del sistema internacional, o de cómo posicionarse en los esquemas actuales, tanto desde el punto de vista de las relaciones exteriores, como incluso de las políticas internas de los gobiernos. El debate sobre la OTAN, más en concreto sobre su utilidad actual y, por tanto, el coste de su desaparición, se enmarca en una reflexión dinámica amplia. Es decir, no se puede pensar solo en la OTAN si no se hace al tiempo en muchas otras cosas. Como bien demostraba Wallace J. Thies⁵, es una organización de cualidades históricas muy especiales, su existencia ha sido muy larga y ha superado numerosas crisis, por lo que hay que comprender que muchos elementos de la seguridad colectiva e individual de sus miembros están condicionados a su existencia.

Tanto es así, en el sentido de que envuelve aspiraciones y pretensiones diversas, condicionadas por los compromisos que ha entrañado durante tantos años, que es posible encontrar textos que analizan multitud de opciones para su futuro, en muchas ocasiones ligados al deseo de conseguir algo a través de cada alternativa que se defiende⁶.

³ Se desarrollaba el tema de dicha fractura en la obra de Barbé, Esther (coor): *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*. Madrid, 2005. Ed. Libros de la Catarata. Ya unos pocos años más tarde se hablaba de una reconstrucción del vínculo atlántico, como lo analizaba José Antonio Sanahuja en *Europa y Estados Unidos después de Bush. La difícil reconstrucción del vínculo transatlántico*. Washington. En *Foreign Affaire Latinoamérica*, n.º 4. 2008.

⁴ Dudas expresadas, entre otros, por Rafael Bardají: *La OTAN: ¿viva o muerta?* Madrid, 2008. Ed. Grupo de Estudios Estratégicos. Análisis 284. En concreto las formula de la siguiente manera: «¿Sobrevivirá la OTAN a los retos estratégicos?»

⁵ Wallace J. Thies: Op. Cambridge, 2009.

⁶ Nos referimos a la cualidad versátil de la organización en el sentido de poder concebirse como el factor para desempeñar funciones que coincidan con diferentes aspiraciones. Ponemos algunos ejemplos. Para algunos países del antiguo bloque soviético la OTAN es una manera de «contener» a Rusia. Dentro de los países occidentales de más larga tradición dentro de la organización, de acuerdo con filosofías culturalistas la OTAN representa el instrumento más valioso de la defensa de lo occidental. Recientemente se habla también de la misión de contrarrestar el poder emergente de algunos países o potencias. Para otros, en cambio, es la principal baza para afrontar problemas concretos de seguridad, y en ello piensan principalmente en la amenaza que representa el terrorismo. Esta versatilidad es un reflejo de unas reflexiones muy ricas en torno a su futuro, algo que la diferencian notablemente de otras organizaciones que existieron en el pasado.

Esta esencia peculiar tiene, por otra parte, una faceta muy sensible al contexto o a las circunstancias concretas de cada instante. En torno a los análisis del momento es posible observar que se tiende a exagerar mucho su potencial (si lo que en el fondo se desea es fortalecerla como camino para metas mayores), así como sus estados de crisis (si por el contrario, en lo que se piensa es en ayudar a su transformación o incluso a su debilitamiento).

De hecho, cuando de forma genérica o concreta se alude a problemas o dificultades que afectan a la OTAN, casi siempre se hace desde la perspectiva de una funcionalidad que se le atribuye. En virtud de ello se priorizan logros o fines como propios de ella, y cuando los resultados analizados no corresponden con los últimos, se dice que está atravesando por momentos de crisis. Así, si se concibe como una institución con deberes de actuación globales⁷, si los países miembros se muestran reticentes a adoptar este destino, se piensa que la organización está en declive.

Esto último se ve potenciado (aunque parezca contradictorio el término) por un contexto general en que nada pone en peligro real, a corto plazo, la existencia de las sociedades occidentales⁸: algo clave para entender las «denominadas» crisis de la Alianza Atlántica, por cuanto impide enfocar todos los esfuerzos y recursos en un fin exclusivo. Aunque el no hacerlo no implique necesariamente un factor de debilidad.

Llegados a este punto es necesario hacer una salvedad metodológica. No todo el pensamiento sobre la OTAN está perfectamente identificado en una categoría u otra. A veces, incluso, es más fácil definir alternativas precisamente a partir de los textos que nos hablan de corrientes de pensamiento dentro de cada bloque.

En la bibliografía, tanto genérica como específica del estudio de la Alianza Atlántica y de la OTAN, o de las estructuras e instituciones de seguridad occidentales, es imposible no encontrar el desarrollo de una opción de futuro para la OTAN. En la mayoría de los casos aparece bajo esta forma:

- Como epílogo de análisis históricos.
- Como estudio de alternativas de futuro para la organización.
- Como propuesta de un proyecto de futuro.
- En forma de ensayo al hablar sobre el futuro de la organización.

En todos ellos hemos hallado valiosa fuente de información a la que hemos añadido:

- Análisis de la realidad internacional.
- Estudios sobre nuevas y «viejas» formas de poder.

⁷ De acuerdo, por ejemplo con el siguiente texto: «... la Alianza se ve progresivamente impulsada a adoptar en alguna forma un papel global en la seguridad internacional, desde que las amenazas (y no solo el terrorismo) son globales en origen, desarrollo o consecuencias. A esta decisión se deberá aplicar la alianza en los dos próximos años o quedar progresivamente en la irrelevancia...». En García Cantalapiedra, David: *EE. UU. y el debate del sistema de defensa estratégica BMD*. Madrid, 2008. Ed. UNISCI Papers n.º 17. Pág. 7.

⁸ Manuel Coma: *OTAN: El contexto internacional*. Madrid, 2008. Ed. Grupo de Estudios Estratégicos. Análisis n.º 285. www.gees.org/articulos/otan_el_contexto_internacional_5577.

- Documentos oficiales de relevancia.
- Ensayos sobre política internacional.
- Análisis y textos sobre la Unión Europea.
- Textos relevantes de análisis de cuestiones que podrían afectar al porvenir de la OTAN (Rusia, este de Europa, Turquía, proliferación, etc.).
- Textos que relevan posicionamientos ideológicos diversos (desde contrarios a la OTAN a partidarios de su expansión).
- Estudios de la evolución de resultados de actividades tanto de la OTAN como de la UE (en la vertiente de la PESD-PCSD).

La fecha de publicación de los que hemos utilizado va desde el año 2004 hasta la actualidad. Hemos intentado hacer una selección de los textos más relevantes para conocer la expresión del más amplio conjunto de ideas que pueda aclararnos las concepciones presentes. Hemos desechado aquellos que proponen análisis prospectivos, por cuanto, como decíamos más arriba, nuestro deseo ha sido utilizar como categoría de análisis itinerarios elaborados a partir de nuestros conocimientos actuales. Y por tales entendemos los estudios que reflejan la evolución del pensamiento en los últimos cinco o seis años. No hemos ido más allá de lo que reflejan las filosofías de hoy, o de lo que se puede analizar de acuerdo con los datos de que se dispone. De igual modo hemos hecho un especial esfuerzo de búsqueda con el objetivo de que no quedara descartada ninguna ideología o visión determinada. Pensamos que actuar de manera contraria implicaba empobrecer el mensaje, limitar las fuentes de información y reducir nuestra capacidad para captar a todos los niveles la evolución del debate. Marginal ideas significa también discriminar realidades, algo que dificulta enormemente la comprensión de sucesos y procesos que están vivos en nuestro tiempo.

Hicimos una primera selección de textos (según las premisas indicadas más arriba) que trataran sobre aspectos que pudieran involucrar una percepción del papel de la organización, que incluyeran materias vitales para la misma o, finalmente, que fueran portavoces de posturas muy definidas sobre seguridad internacional⁹.

⁹ Del estudio de estos textos descubrimos que se podía pensar en el menos 17 alternativas posibles para el porvenir de la OTAN. Para la configuración de una alternativa como tal, seguimos los siguientes criterios:

- Debía tener singularidad propia, ser identificable y explicable por sí misma, aunque fuera en cuestión de detalles o matices.
- Debía representar una opción real, aplicable en el presente.
- Era imperativo que pudiera ser desarrollada a través de un contenido estratégico y político, en la que pudiera insertarse claramente.
- Tenía que ser susceptible de poder expresarse a través de ella propuestas de reforma institucional, así como ser un instrumento válido para la modificación o transformación del funcionamiento de instituciones u organismos concretos.
- Toda alternativa debía además contemplar su influencia y conexión con el proceso de integración europea.
- Era necesario que estuviera respaldada por textos solventes, o bien muy significativos de ciertas posiciones, aunque estas últimas tuvieran un carácter propagandístico (en definitiva porque también transmiten visiones, perspectivas y filosofías necesarias para determinar opciones, aunque parezca su realización remota).

Lo que ocurre es que la proliferación de alternativas, tal y como se desveló para nosotros, exige un esfuerzo de sistematización para descubrir la lógica o el pensamiento que las impulsa. Pero creímos que era posible, a su vez, hallar unas líneas maestras que hacen inteligible, y sobre todo, útil, servirse de un conjunto tan amplio de opciones¹⁰.

En esta primera parte partimos del pensamiento sobre el fortalecimiento, continuamos con el de transformación, y culminamos con el de superación. Dentro de cada bloque veremos que también se producen variantes que lo desarrollan de manera particular.

Con referencia a la última advertencia hemos de añadir que será muy esclarecedor, pensando ya en las conclusiones finales, comprobar cómo la superación de la OTAN se aborda desde planteamientos completamente dispares. Aunque se apunta en ellos hacia un mismo final, un orden internacional no atlántico, la lógica en que se fundamentan ideológicamente son totalmente diferentes. Ello nos obligará en la parte final del trabajo a tener que comparar con varias opciones los resultados del estudio de la realidad de la organización en nuestro contexto.

En todo momento hemos tratado de destacar la fuente de donde obtenemos la información, mencionando los autores de donde proceden las propuestas o las ideas.

Hemos intentado desarrollar, aunque a nivel esquemático, principalmente en el estudio sobre la desaparición, lo que conllevan en el terreno institucional y del funcionamiento de la organización todas las lógicas explicadas. Lo hemos hecho con el fin de enriquecer el conjunto de datos disponible para utilizar en la tercera parte. Confiamos haber logrado un resultado gráfico que acerque a la lectura, pero que no olvide ningún argumento importante.

¹⁰ Algunas de las normas que aplicamos para transformar en algo significativo la materia prima original fueron:

- La mayoría de las alternativas dejan la puerta abierta a la negociación y a la posibilidad de asimilar y combinar elementos de otras.
- A más implicación ideológica en la conformación de la alternativa corresponde una mejor delimitación de sus perfiles, aunque a veces ello entraña el desdén por otros factores distintos a los que se consideran vitales.
- En el caso de estudio de la OTAN, la actitud que reflejan la mayoría de los textos es de prudencia, asumiendo que no es factible erigir ninguna propuesta como universalmente válida o necesariamente realizable.
- En la conformación del pensamiento que gira en torno al papel que desempeña (y debería desempeñar) la OTAN en el contexto de la seguridad internacional hallamos elementos ideológicos, preocupaciones por la seguridad y la defensa de intereses geoestratégicos. En el caso del pensamiento europeo no se olvida nunca, como hemos mencionado, la relación entre UE y OTAN. Esto ha sido vital para la posterior consecución de este trabajo, pues desde estos primeros momentos comprendimos que era imprescindible insertar el debate de la OTAN en uno general sobre el sistema de seguridad que conjugara factores de toda esta índole.
- En la definición de cada una de las alternativas no solamente hay que reparar en los ingredientes positivos que las forman, sino también en el análisis del rechazo que generan, tanto por su contenido como por la forma en la que se presenta y expresa al conjunto de la sociedad.

2. LA «LÓGICA» SOBRE EL FORTALECIMIENTO DE LA OTAN

Dentro del pensamiento sobre el fortalecimiento de la OTAN encontramos dos variantes. La primera de ellas propugna un programa con bases culturalistas. De hecho es que su apogeo se produce en el momento cenit del neoconservadurismo norteamericano, y por lo tanto, tras la experiencia de Irak va cediendo protagonismo. En el marco de la lógica sobre más OTAN lo está haciendo a favor de la otra vertiente de la que hablábamos, la que concibe un papel más activo de la organización en el contexto multipolar presente.

Además de la diferente evolución cronológica, veremos cómo hay también una teoría diversa. La primera de ellas sustenta la idea del fortalecimiento en un pensamiento de naturaleza histórico-cultural, dando lugar a un ideario en el que la Alianza Atlántica es un instrumento para el mantenimiento de la hegemonía de Occidente a nivel global. En cambio, la segunda, acepta la evolución del orden mundial hacia derivaciones multipolares, en las que Occidente deja de tener la supremacía absoluta, mas en la que se encuentra con una organización que le permite conservar una posición de poder importante.

Es decir, dejando aparte cuestiones de detalle y motivaciones que iremos viendo, podemos afirmar que dentro de la filosofía del fortalecimiento de la OTAN hay una corriente culturalista y otra de naturaleza realista.

A continuación nos centraremos en la primera, por cuanto representa, sin lugar a dudas, una visión mucho más aseverativa de la función atlántica, dándole más peso a las cuestiones ideológicas, y conformando un programa cerrado de propuestas que abarcan toda la gama posible de aspectos sobre los que actuar dentro de la organización.

2.1. FORTALECIMIENTO DE LA OTAN PARA MANTENER LA HEGEMONÍA DE OCCIDENTE

Su pensamiento está trazado siguiendo unas delimitaciones ideológicas muy bien definidas, enraizadas en una corriente filosófica –en su variante política– de décadas de antigüedad, y que, sin embargo, en los dos últimos años ha visto cómo sus expresiones han quedado un poco amortiguadas por el peso de acontecimientos como la crisis económico-financiera mundial, el desarrollo de la guerra de Afganistán o la emergencia de poderes consolidados que ofrecen alternativas diferentes al orden mundial surgido tras la caída del muro de Berlín.

Las categorías históricas en las que se sustenta también están muy presentes, y de manera clara, en los autores en los que se basa. Explican el concepto de

Occidente como la suma de la cultura de la antigüedad clásica, del judaísmo, del espíritu cristiano, del racionalismo de la Ilustración y del desarrollo económico-tecnológico de la Revolución industrial.

En el fondo subyace el convencimiento de la necesidad de regenerar y revitalizar el espíritu occidental, que en términos abstractos se concibe como una unidad que amalgama elementos, como a los que nos hemos referido anteriormente, cuyo origen se remonta a casi tres milenios, pero cuya presencia no ha dejado de perderse al haber formado parte de multitud de procesos de mezcla e interinfluencias históricas. En esa tarea de revitalizar el espíritu occidental –en realidad a lo que se alude con esa pretensión es a reafirmar, pues a pesar de los desafíos y competencias la superioridad económica, política y militar sigue estando en manos de potencias occidentales–, la OTAN desempeña un papel muy relevante, porque a la misma se la dotaría de un carácter especialmente activo como instrumento principal para mostrar la determinación de que, al menos en el área de la seguridad, Occidente no está a dispuesto a ceder su primacía política global.

A diferencia del pensamiento realista que aboga por más OTAN, en este caso se construye una concepción pensando en ella como el principal baluarte para reafirmar la hegemonía material, pero también espiritual, de Occidente.

A pesar de la unidad filosófica e intelectual con la que exponemos los fundamentos principales en los que se cimienta este pensamiento, es necesario indicar que hemos distinguido en nuestro proceso de investigación dos líneas principales de reflexión con cierta personalidad, de las que nacen dos tipos de propuestas:

- La de aquellos autores¹¹ que hablan de renovación estratégica de la Alianza Atlántica, difuminando los aspectos ideológicos¹² y profundizando más en cuestiones que tienen que ver directamente en la gestión de los asuntos internacionales. De ellos destila una concepción de la historia más dinámica.
- La de quienes¹³ definen la Alianza Atlántica como una fuerza moral, expresión de una realidad histórica occidental¹⁴, rica herencia de siglos, cuya

¹¹ Florentino Portero; Hubert Védrine (aunque como fuente que se refiere a otra lógica); Juan F. Carmona y Choussat, son las fuentes principales. Línea muy ligada al pensamiento de algunos autores, sobre todo tras los atentados del 11 S. Está también muy presente en textos estratégicos de Estados Unidos tras el mismo acontecimiento. Trata sobre todo de desvelarse una lógica certera que no confunda medios con fines, de ahí que no hable tanto de terrorismo (un medio) como de extremismo islámico. El extremismo islámico se convierte en el heredero de la Unión Soviética como razón de ser vital de la OTAN.

¹² Portero, Florentino: *Presente y Futuro de la OTAN*. Texto de la conferencia pronunciada en la sede del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, el día 30 de noviembre de 2006.

¹³ En España principalmente propuestas de FAES, Rafael Bardají, Javier Rupérez, algunos textos de autores conservadores británicos, Ted. R. Brown, Rally McNamara (Estados Unidos). Esta alternativa se alimenta principalmente de una propuesta concretamente formulada por FAES a la que se suman aportaciones de autores cuya filosofía coincide con la que inspira el documento de referencia. Su singularidad es que concibe de manera muy clara y firme la OTAN como una fuerza moral de alcance universal. Al tiempo interpreta el contexto actual como imagen de un proceso de declive de los valores occidentales, cuya regeneración en el campo de la seguridad internacional ha de ser asumida por la Alianza Atlántica.

¹⁴ Fundación FAES: *La OTAN: una alianza para la libertad*. Madrid, 2005. Ed. FAES.

protección es deber ineludible. No tanto se explica como una añoranza de un poder perdido, sino como la obligación de estar el mismo nivel de aquello que se ha recibido.

Una nota distintiva de las concepciones que inspiran este razonamiento, efectivamente visible en todas sus variantes, es el papel secundario que se le asigna a la política común europea. Por un lado se argumenta que se trata de un proyecto más que de una realidad, de una ambición abstracta más que de instituciones que puedan aportar recursos decisivos aplicables a una voluntad unitaria. También, y esto es importante, se le atribuye a la Unión Europea una esencia ideológica, casi un modo de ser, identificada con una personalidad apaciguadora, débil, contradictoria con la demanda de un poder que se afirma a sí mismo y a todo lo que representa. Hasta ese punto algunos autores la contemplan como una suerte de división innecesaria de Occidente.

Finalmente hemos de destacar el alto nivel al que se sitúa el factor cultural. Dejando atrás los límites en los que se ha desarrollado el debate cultural en los términos en los que se ha popularizado, es relevante de toda una corriente de pensamiento conferir a los aspectos culturales (en toda la amplitud de la expresión, que va desde lo religioso a lo lingüístico) un valor determinante en las motivaciones que mueven a muchos actores de la realidad internacional. Su peso es mayor, incluso, que el que tiene el análisis de las realidades de poder y de las contradicciones y equilibrios que pueda generar.

La idea de partida de esta «lógica» de fortalecimiento de la OTAN es la siguiente: Occidente ha estado a la vanguardia de los asuntos humanos desde hace cinco siglos. Desde la época del Renacimiento los Estados occidentales han sido capaces de acumular más poder que ninguna otra institución contemporánea suya, y han sabido absorber elementos del pasado clásico para ejercerlo de manera racional y provechosa para sus intereses. Estos intereses además expresaban una altura de miras –en los campos de la filosofía, del desarrollo de los derechos del individuo, de la ciencia, del conocimiento acumulado– que no tenía paralelo en otros espacios. A esa hegemonía política se unió la económica y tecnológica en los últimos doscientos años, convirtiendo el conjunto de ambas en un ímpetu de expansión sin parangón. Tras dos devastadoras guerras mundiales, Estados Unidos asumió el liderazgo de la hegemonía occidental, que hasta ese momento había estado en manos de los países europeos.

Ese es el largo proceso general del cual somos una prolongación. Hay avatares, sucesos, cambios históricos, que construyen nuestro contexto concreto en el momento en que nos incorporamos a ese largo trayecto. Tras la caída del muro de Berlín, con la globalización como fondo de los procesos en los que participamos, y en medio de las celebraciones por otro de los éxitos occidentales, aparecen nuevos poderes que comienzan a cuestionar esa situación. Como respuesta ante esos desafíos, tratando de evitar un cambio de ciclo que nos derive hacia una decadencia indeseada, solo cabe una reafirmación de lo «occidental», de sus valores y de las instituciones que proyectan su poder, y principalmente aquellas que tienen como cometido la protección de su seguridad –que en cierto modo es una manera de afianzar su influencia–.

La reafirmación de la hegemonía occidental tiene dos destinatarios básicos: la propia población de los países occidentales y los gobiernos y actores internacionales externos que no se integran en sus esquemas de valores. Internamente hay que demostrar la superioridad de sistemas políticos escrupulosamente respetuosos con los derechos individuales y de estructuras económicas liberales que sientan las bases de la prosperidad económica y el progreso científico-tecnológico¹⁵. Externamente hay que consolidar la imagen de que dichos sistemas están dispuestos a defenderse de cualquier ataque que reciban, y a construir un orden internacional que implique el mantenimiento de sus posiciones económicas, sociales y culturales.

Estos presupuestos teóricos y filosóficos implican asumir dos tipos de responsabilidades principales en el campo de la seguridad:

- Hacer frente decidido y común a una amenaza que se configura precisamente en torno al ataque de lo que representa Occidente, de sus principios y de sus valores culturales: nos referimos al extremismo islámico.
- Aglutinar en torno a una estructura de seguridad como la OTAN (que ha dado muestras de su capacidad para gestionar enfrentamientos culturales, que tiene experiencia en coordinar recursos procedentes de fuentes muy diversas, que cuenta con organismos de toma de decisión consolidados, y finalmente, que puede esgrimir una fuerza disuasoria imposible de contrarrestar por cualquier otra organización o estado individual) a todos los Estados del mundo que se identifiquen con los valores propugnados en el Tratado de Washington, que se resumen en un solo concepto: defensa del mundo democrático.

Para orientar bien las estrategias, tanto a nivel de gobiernos como de organizaciones supranacionales (como la Unión Europea) e internacionales (la misma OTAN), hay que tener claro, y que esa visión sea compartida, que la lucha principal que ha de entablar Occidente con su principal amenaza es de carácter cultural. Esa coincidencia en el objetivo supremo debe llevar, por consiguiente, a superar las diferencias que separan a Europa de Estados Unidos. Porque un hecho incontestable es que la organización de la sociedad estadounidense y de las sociedades europeas se constituye a partir de unos valores que son comunes. Si estamos de acuerdo en que la clave estratégica es de carácter moral, y las características de los principios son similares, no hay razón que excuse la progresiva separación de ambos. La profundización de la llamada brecha transatlántica se puede deber a dos salvedades a esta premisa: que se discuta la preeminencia de lo cultural o que nos esforcemos en «inventar» valores diferentes en Europa a los que conforman nuestra esencia (que es la misma que la americana). Desde el punto de vista de los principios teóricos que estamos exponiendo en estos dos grupos de argumentos se albergan dos grandes errores históricos.

La unión de fuerzas en torno a la OTAN es una realidad, pero también un símbolo de la determinación de afrontar el principal desafío y contradicción

¹⁵ Para reafirmar la validez cultural, moral y ética de los valores occidentales proliferan textos que tienen destinatarios internos, como el que publica Rafael Bardají bajo el título *Obama and the decline of civilization*. Madrid, 2012. Ed. Grupo de Estudios Estratégicos.

al éxito de los valores occidentales. En este sentido se reconoce que la OTAN es un instrumento, un medio, no un fin en sí mismo. Sí lo sería la seguridad del mundo democrático. No obstante, asentado esto, se conviene en que se trata del mejor instrumento, del más poderoso, para conseguir el objetivo primordial. Como sistema de seguridad colectiva no tiene paralelo en la historia ni en el presente, de no existir volveríamos a las seculares alianzas bilaterales entre estados y al juego de intereses que a nadie beneficiarían –entendiendo por nadie a las sociedades occidentales– salvo a aquellos que son los protagonistas de las amenazas que habría que combatir.

No es necesario detenernos en el hecho de que, por supuesto, se aboga por una OTAN de dimensiones universales.

La directriz general de la senda por la que se desea transitar sería la de una transformación regeneradora de la misma magnitud que la que dio lugar a su creación:

- Aglutinación de los aliados en torno a una amenaza.
- Promoción de la democracia como objetivo principal, destino de los presupuestos estratégicos, pero también como medio para construir mayor seguridad a nivel internacional.
- Transformación en profundidad de todos los aspectos de la OTAN que conocemos hoy: tanto a nivel de instituciones como del funcionamiento de las mismas; tanto a nivel de recursos como del uso que se hace de ellos.

En este gran proyecto, el primer paso ha de ser un reaceramiento entre Europa y los Estados Unidos. La interpretación en clave histórico-cultural de nuestro contexto debe llevar a una mayor sintonía, a una reducción de las distancias, regenerando el vínculo que se crea en 1949. Armonía es la clave para corregir la falta de interés que Estados Unidos ha manifestado por Europa desde los atentados del 11 de septiembre:

«Dejar que en Estados Unidos la falta de interés pase a ser animadversión significaría dejar que la OTAN muera en tanto que organización colectiva que une a ambas orillas del Atlántico. Y dejar que la OTAN muera como mecanismo de defensa colectiva tiene implicaciones mucho más dañinas para los europeos, no nos equivoquemos, que para los norteamericanos»¹⁶.

Aquí encontramos otra de las ideas clave para entender la visión estratégica de este itinerario, y es que la política europea de seguridad y defensa no ha sido una realidad eficaz y suficiente. Solo su inclusión en lo que algunos autores denominan como «pax americana»¹⁷, puede añadirle la confianza y el respeto que merece.

¹⁶ Fundación FAES: op cit. Madrid, 2005.

¹⁷ Bardají, Rafael: *Estados Unidos: la Pax Americana*. Madrid, 2004. Ed. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Panorama Estratégico, 2003-2004. Manuel Coma afirma en *OTAN: el contexto internacional*. Madrid, 2008. Ed. Grupo de Estudios Estratégicos, Análisis, n.º 285, que a pesar de que se hable de equilibrio de poderes, existe una hegemonía real de Estados Unidos. Los pretendidos intentos de contrarrestarlo impide que se encaren de manera eficaz las auténticas amenazas que todo Occidente comparte.

Existe un peligro para la integridad histórica de Occidente, este es real¹⁸ (es imprescindible asentar la convicción en esta realidad), y ante el mismo solo cabe reaccionar con el rearme moral y militar¹⁹, algo que únicamente es traducible en un fortalecimiento de la OTAN y el vínculo transatlántico.

Este esquema ideológico general sobre el proceso en el que desemboca la defensa de la OTAN, que se constituye de esta manera hace más de una década (aunque sus raíces son mucho más antiguas) ha adaptado su discurso a los últimos acontecimientos, preguntándose por la reacción más conveniente ante la aparición de diversas alternativas a un vínculo atlántico reforzado como el que propugnan²⁰.

La pregunta que formulan algunas autores partidarios del fortalecimiento de la OTAN es la de si la actual estructura es la idónea para afrontar las nuevas amenazas, y si las alternativas son más útiles²¹. La respuesta, en la que cabe el desarrollo más extenso de este pensamiento estratégico, está expresada en condicional. La OTAN solo será útil si evoluciona según las siguientes líneas maestras²²:

- Si se decide, y se convence además, de que ha de proteger y defender valores.
- Si se revitaliza, si no entrara en declive, pues su decadencia es una alternativa mucho más costosa que su mantenimiento: en Europa, ni la UE, ni Rusia tienen potencial para desempeñar un papel de liderazgo.
- Si se revitaliza reformándola racionalmente, centrándose en las amenazas que realmente puede afrontar: poniendo en primer lugar la seguridad de las sociedades occidentales.
- Si definitivamente se asume que la OTAN tenga la primacía en la seguridad europea.
- Si la Unión Europea queda como complemento civil de la OTAN.
- Si los países miembros ponen a disposición de la organización más recursos económicos y militares, frenando el proceso creciente de desmilitarización.

¹⁸ Algunos autores contradicen esta visión, aduciendo que con ella se difunde el sentimiento de un Occidente asediado. Así lo califica Hubert Védrine en *Las Bases de una nueva relación transatlántica*. Madrid, 2007. Ed. Política Exterior, n.º 115.

¹⁹ Los enemigos reales de Occidente no podrían hacer nada contra él si es capaz de vencer sus prejuicios sobre sí mismo. En Juan F. Carmona y Choussat: *La OTAN en un mundo nuevo*. Grupo de Estudios Estratégicos. Colaboraciones, n.º 2453. Madrid, 2008. www.gees.org/articulos/la_otan_en_un_mundo_nuevo_5969.

²⁰ Según este tipo de análisis las alternativas se centran en dos posibilidades: una Europa autónoma o la creación de una nueva arquitectura de seguridad como pretende Rusia.

²¹ En estos términos concretos se expresa Rally McNamara en *Transatlantic Security in the 21st century: Do new threats require new approaches?* Washington, 2010. Ed. Heritage Foundation. Testimonio ante el comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes el 17 de marzo de 2010. www.heritage.org/research/testimony/transatlantic-security-in-the-21st-century-do-new-threats-requiere-new-approaches.

²² El razonamiento que desarrolla es el siguiente: las organizaciones internacionales, como las alianzas, sobreviven si son útiles para sus miembros. La OTAN puede ser útil si su porvenir se acomoda a las directrices señaladas.

- Es imprescindible hacer creíble el artículo V y expandirse hacia allá donde la adhesión sea buscada y solicitada.

Ahora bien, a pesar la uniformidad con que aparecen estos principios generales, que bien describen la evolución teórica de este pensamiento, nos impone recordar que existen derroteros distintos en los que al programa político se refiere, entre quienes, como FAES, acogen un programa ideológico muy estructurado, y quienes conciben estos principios como parte integrante de un debate que debe propiciar un acercamiento entre Europa y Estados Unidos.

El primero de ellos queda retratado en el siguiente cuadro:

Cuadro 1: fortalecimiento OTAN I

<p>Reformas jurídicas/ estratégicas</p>	<p>Propugna reformas legales en profundidad: legitimación actuaciones preventivas; adhesión de democracias fuera de ámbito; reformulación de los principios contenidos en el art. V.</p> <p>En cuanto a los principios estratégicos: el enemigo principal está dentro, es el decaimiento de los valores occidentales*; como amenaza principal ha de figurar el terrorismo islámico; diseño de una nueva estrategia de contraproliferación; fortalecimiento mecanismos de asociación países no miembros; ingreso de Israel**; principio democratización como conductor e inspirador de los conceptos estratégicos.</p>
<p>Reformas institucionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Atlántico a nivel ministros interior. - Compartir capacidades fuerzas paramilitares. - Dos nuevos mandos estratégicos: contraterrorismo y «Democracy Building». - Creación de un Partnership for freedom.
<p>Funcionamiento</p>	<p>En cuanto al funcionamiento se hace énfasis en cambios de conducta (visión ambiciosa, cumplimiento estricto compromisos, incremento de compromisos, confianza en los valores propios de Occidente, acercamiento cultural entre Estados Unidos y Europa) antes que en cuestiones técnicas.</p>

* Y que tiene su manifestación exterior, a veces, con consecuencias graves, como defiende Javier Rupérez en: «*Georgia: Kosovo pasa factura*». Madrid, 2008. Ed. FAES. PAPELES FAES, N° 76. www.fundacionfaes.org/record_file/filename/2149/papel76.10.pdf.

** Un ejemplo de las argumentaciones que se utilizan para proponer este paso lo encontramos en Bardají, Rafael: «*The Case for Israel full membership into NATO*». Madrid, 2008. Ed. Grupo de Estudios Estratégicos. Análisis 290.

Para el segundo hemos diseñado el siguiente cuadro:

Cuadro 2: fortalecimiento OTAN II

<p>Reformas jurídicas/ estratégicas</p>	<p>En el comienzo no están las reformas jurídicas sino una renovación del debate estratégico a nivel transatlántico que revitalice la OTAN como el instrumento de defensa colectiva más eficaz de la historia.</p> <p>En dicho debate se debería proponer de manera positiva los objetivos básicos (luchar contra el extremismo islámico), se redefinirían los contextos sobre los que actuar (desaparición de la distinción entre seguridad interior y exterior) y se eliminarían factores negativos que han perjudicado la cohesión de la organización en los últimos años.</p> <p>Dicha refundación se haría reforzando la idea que vincula seguridad y democratización como ejes de la comunidad de intereses entre Estados Unidos y Europa.</p> <p>Todo ello se haría conservando el marco jurídico actual.</p>
<p>Reformas institucionales</p>	<p>Incluir dentro de las amenazas las que tengan un carácter interior (por lo tanto incorporar los cuerpos paramilitares al proceso institucional de la organización).</p> <p>Desaparición de la exigencia de unanimidad en el Consejo Atlántico.</p> <p>Establecimiento normas de obligado cumplimiento en el desempeño de las misiones.</p>
<p>Funcionamiento</p>	<p>En cuanto al funcionamiento la prioridad absoluta es la derrota militar de los talibanes y Al Qaeda en Afganistán-Pakistán (cuestión relacionada íntimamente con el extremismo islámico).</p> <p>El otro gran pilar es la aceleración de la transformación de las capacidades de la organización: cambio normas de combate, colaboración con democracias no occidentales, estructuras más versátiles, etc.</p>

Ambos comparten la idea de que la OTAN debe adoptar unos principios de funcionamiento que levante las barreras actuales para su intervención a nivel global, siendo el más importante de ellos la exigencia de unanimidad para la toma de decisiones. Además coinciden en preconizar la edición de normas de obligado cumplimiento para el desarrollo de los compromisos²³.

En líneas generales este pensamiento (en sus dos formas de expresión) fijó su atención en una no-salida de Afganistán hasta la obtención de la vic-

²³ Las «normas de obligado cumplimiento» abarcarían a tres campos de actuación, e institucional, fundamentales:

- Techo mínimo de gasto militar para cada uno de los Estados miembros.
- Financiación proporcional al peso de cada país de cada una de las misiones, no en función de la participación efectiva en ellas.
- Normas de participación en misiones comunes a todos los Estados presentes en las misiones, sin la posibilidad de admitir exclusiones o «caveats».

toría militar, imprescindible para lograr la cohesión necesaria de los países miembros, que a su vez es ineludible para un programa teórico como el que defiende. También lo hizo en la aceleración de la transformación de las capacidades, como instrumento esencial de unos cimientos en los que mantener la hegemonía occidental. Finalmente, el tercer gran pilar sobre el que forjar una OTAN más fuerte sería la definición de una política clara de expansión.

Con respecto a Europa, filosóficamente el gran interrogante que surge cuando se contempla en el escenario internacional una OTAN que se convierte en el argumento más fuerte de la hegemonía de los valores occidentales es el del futuro del papel de la Unión Europea. ¿En qué quedaría entonces la política europea de seguridad? Algunos autores sostienen que a Europa se le asignaría un papel muy secundario²⁴, pues la OTAN absorbería no solo las funciones de defensa colectiva que le concede el Tratado de Washington, sino que centralizaría la gran masa de recursos de los Estados aliados europeos destinándolos a los objetivos que fijarían sus más exigentes principios teóricos. No solo nos referimos a medios militares, también habría que pensar en que Europa debería ceder parte de sus recursos civiles.

Sin embargo, para otros autores esto no significaría un debilitamiento de la Unión sino un fortalecimiento mutuo²⁵, puesto que los principios filosóficos (el rearme moral de Occidente como eslogan sintetizador de los mismos) sería la premisa básica común a las dos organizaciones. Por lo tanto, la identidad cultural e ideológica excluiría una rivalidad profunda entre sus miembros y entre las dos instituciones.

La traslación material de lo anterior hay que hacerla refiriéndonos a que dicha identidad global y filosófica tiene su paralelo en la confianza en unos mismos criterios de gestión, racionalizadores y equilibradores, que deben compartir también las dos entidades²⁶, no únicamente en pro de dicha supe-ditación a la Alianza Atlántica, sino también como elemento beneficioso para el funcionamiento interno de la Unión Europea y del sector de la defensa de sus Estados miembros:

- Reforzar el compromiso mutuo entre ambas organizaciones, fruto de la confianza que debe dar una política que no intente reorientar la esencia de la otra, en el sentido de que las ambiciones de una no se proyecten como un territorio ganado a la otra.
- La OTAN debe tener la exclusividad de la disuasión nuclear, no aspirando la Unión Europea a ella, ni por supuesto tampoco obstaculizarla. Los Estados miembros deben ser conscientes de ello y poner sus estrategias

²⁴ Tal temor lo expone Vèdrine, Hubert: op. cit. Madrid, 2007.

²⁵ Bardají, Rafael: *What the EU and NATO can do for each other?* Madrid, 2008. Ed. Grupo de Estudios Estratégicos, Comentario, n.º 952.

²⁶ Estos criterios que deberían ser idénticos en las dos orillas del Atlántico, son válidos para europeos y americanos, como recomiendan algunos autores. Tal lo hace Brownnd Ted. R: *Ten recommendations for the next British secretary of State for Defence*. Washington, 2010. Ed. Heritage Foundation. WEB NEWS, Mayo de 2010. www.heritage.org/research/reports/2010/05/ten-recommendations-for-the-next-british-secretary-or-state-for-defense.

al servicio de este principio, de manera que sus propuestas no representen un menoscabo del potencial de la Alianza Atlántica, bien por cuestiones ideológicas, o por cálculo de unos intereses que prefieran ser canalizados a través de la política europea de seguridad.

- La OTAN ha de ser la instancia que dirija la política de reforma del sector de la industria de la defensa, que ha de aspirar a ser más global y menos subsidiada.
- Es necesario emprender la reforma de los sistemas de suministro, aprovisionamiento, inversión y gestión económica, en el mismo sentido que se orientaron durante la década de 1990 en los Estados Unidos.
- Hay que crear mecanismos de contratación más transparentes, así como evaluar los resultados de los firmados con anterioridad, de los costes, de su capacidad para transformar los ejércitos y liderar su transformación.
- Reducir el gasto de la burocracia civil.
- La Alianza Atlántica, la Unión Europea y sus Estados miembros, deben resistirse a las presiones internacionales que erosionarían su capacidad de autodefensa: hablamos, por ejemplo, del Tribunal Penal Internacional.
- Hay que tender hacia una mayor profesionalización militar de los ejércitos nacionales, pero sobre todo de las unidades que se ponen a disposición de organizaciones internacionales.
- Fortalecimiento del control democrático de la defensa, principalmente en lo que atañe a los gastos de los ministerios de defensa: repercutiría en una mayor racionalización, transparencia en la aplicación de los recursos a los fines previstos inicialmente, en la standarización de parámetros válidos para todos los ejércitos, etc.

2.2. FORTALECIMIENTO DE LA OTAN EN UN ESQUEMA MULTIPOLAR

Con el fracaso de las iniciativas neoconservadoras estadounidenses, la imagen de un orden multipolar ha ido progresando como sustituta del esquema del modelo unipolar que predominó en los noventa y hasta la posguerra de Irak. En los últimos años trata de procesar factores dominantes de nuestro entorno, como la crisis económica, el reconocimiento de la complejidad de las amenazas y riesgos²⁷ y la transición estratégica de Estados Unidos²⁸.

Sin embargo, antes de que la teoría de un mundo en el que Estados Unidos ya comparte el poder con otras potencias se fuera abriendo paso, algunos autores ya hablaban de que la OTAN debía desempeñar un papel activo, no como eje de la supremacía occidental, sino como factor esencial en la partida mundial de juegos de equilibrios. Estas primeras advertencias sobre el equívoco estratégico de Occidente al desenfocar el problema, se han fundido con el tiempo con desarrollos lógicos más elaborados sobre cómo fortalecer la OTAN para ser un medio imprescindible en la defensa de los intereses europeos en particular, y occidentales en conjunto.

²⁷ Por ejemplo, en medio de procesos como la «Primavera Árabe».

²⁸ Colom Piella, Guillem: *La transición estratégica de Estados Unidos*. Madrid, 2013. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Opinión, 38/2013.

En líneas generales, ese pensamiento que, como decimos, ya conforma una corriente en pro del afianzamiento de la Alianza Atlántica a través de diferentes medios en un mundo de competencia entre poderes, apuesta por dotar a la organización de una estructura militar más poderosa²⁹, con alcance global³⁰ y en asociación con la Unión Europea^{31, 32}.

Desde el punto de vista de la filosofía política y de los conceptos más generales, a lo largo de este pensamiento nos movemos dentro de unos esquemas realistas, tanto por la interpretación que se hace del contexto de partida, como de las respuestas que en los mismos términos ofrece. Hay que añadir que la versión contemporánea de la escuela realista aporta una visión adaptada de sus principios a una interpretación actual del momento histórico presente. No podía ser de otro modo de lo que se propugna como una actitud intelectual pragmática. La tradicional competición entre Estados que deriva en una tendencia hacia el equilibrio de poderes, hoy en día es completada con la constatación de que los participantes involucrados en la defensa egoísta de sus intereses no son solo ellos, sino que otros elementos, como las organizaciones internacionales, desempeñan un papel imprescindible con el que hay que contar, y con el que se cuenta. En correspondencia con esta percepción, se le concede a la OTAN la misión de articularse como una poderosa maquinaria de actuación.

La OTAN se concibe como parte de un gran «juego político» que acepta primero, y afronta sin dudas, el desafío multipolar. La idea que se tiene de ella es pues la de una de las unidades más importantes que compiten en el orden internacional, a veces potenciando la acción de sus Estados miembros, otras destacando su actividad autónomamente, pero en cualquier caso, como «una más» del clásico tablero de armonías y rivalidades a través del que el pensamiento realista entendió la política internacional.

Ahora bien, el pensamiento realista no está desprovisto de la defensa de unos valores o de unos principios, quizá nunca lo estuvo, aun cuando centrara muchos de sus intereses en la comprensión del funcionamiento de la mecánica del poder, condición imprescindible para llevar a la práctica ideales y para defender las sociedades y gobiernos que los representan. Por esa razón, como

²⁹ Antonio Marquina, Belén Lara (a partir del análisis que hace de acontecimientos como el escudo antimisiles de George Bush); Robert Hunter; documentos político nuevo gobierno británico; James Goldgeier. Estamos ante la lógica que subyace al análisis según el cual los enfoques estratégicos de los últimos quince años han estado basados en ideas e interpretaciones apresuradas del contexto.

³⁰ Robert E. Hunter; textos aparecidos en la propia organización; Antonio Marquina; textos de *Baltic Security and Defence Review*; Zaneta Ozolina; una de las posibilidades analizadas por Rand Corporation. La alusión a una OTAN global es constante en muchos de los análisis que se ofrecen para estudiar las alternativas de la organización. Normalmente se contraponen a la posibilidad de una organización regional, paso este último que se considera como previo a la desaparición de la organización. Ofrece fundamentalmente una visión ideológica antes que una explicación pormenorizada de los cambios estructurales que habría que emprender.

³¹ Adrian Pop, David García Cantalapiedra; Mario A. Laborie, Charles Powell.

³² Creemos que una referencia actualizada de los esfuerzos de la OTAN para ampliar sus actividades, tanto funcional como geográficamente, lo encontramos en Mahdi Darius Nazemroaya: *The Globalization of NATO*. Atlanta, 2012. Ed. Clarity Press.

veremos, no se describe una OTAN que únicamente participa en la definición de sus intereses y en la conformación de una red de poder que los sostenga. En su quehacer ha de conjugar aspectos militares tradicionales (organizados eficazmente) con la defensa global de unos valores (como seña de legitimidad) y con la interpretación compleja de unos intereses procedentes de diferentes fuentes y que están presentes en muy diversos frentes.

Este pensamiento se está definiendo aún hoy en día, de hecho es que, en los términos que lo reflejamos en este trabajo, parte de una propuesta de reevaluación del contexto internacional que se consolida en los años 2007 y 2008. Dicha propuesta revisa las concepciones estratégicas abstractas de finales de siglo XX y principios del presente³³ y las transforma a la nueva realidad de competencia entre poderes³⁴. Sobre estas reflexiones se puede construir una alternativa que afiance a la OTAN como estructura que sirva como plataforma de defensa de los intereses de sus miembros y los capaciten para su competencia con otros poderes.

Uno de sus principios fundamentales es que la defensa de intereses propugnada para la OTAN se hará de forma mucho más eficaz en asociación con la Unión Europea³⁵, ahora bien, no pensando en una refundación de la Alianza Atlántica, sino en una unión de esfuerzos de las dos organizaciones existentes, tanto en la consecución de los objetivos de defensa de unos valores y principios (aquellos que definen el concepto histórico de Occidente) como en la defensa de intereses materiales, políticos, físicos y económicos, concretos.

Dado su enfoque pragmático, le concede gran importancia a hacer una lectura amplia e inteligente de las características de nuestro tiempo, del momento de la evolución de las sociedades en el que nos encontramos. La principal conclusión que se destaca es que, de entre esas circunstancias con las que convivimos, la que marca de verdad la esencia del mundo actual es la globalización. Circunstancia, por tanto, más que concepto, que impone a la OTAN una forma de ejercer sus funciones, solo factible dotándose de un enfoque global. Colabora en esa idea la convicción de muchos autores de que esa es la principal premisa bajo la que puede pensarse en una estrecha colaboración entre Estados Unidos (que con su capacidad de movilización planetaria y su visión estratégica general, desea una alianza congruente con esa proyección) y Europa.

³³ En concreto el profesor Antonio Marquina defiende que Occidente ha tardado mucho en comprender las características del nuevo contexto. En concreto afirma que «... la falta de visión política y las profundas divisiones que aquejan al mundo occidental tras la guerra fría», han quedado de manifiesto tras la guerra de Georgia de 2008, aunque estaban latentes desde los años noventa del siglo pasado. Lo podemos leer en: «¿Quién pide cuentas a Occidente?». Madrid, 2008. Ed. Asociación Atlántica Española. Boletín Documental de la Asociación Atlántica Española, n.º 19.

³⁴ El profesor Antonio Marquina elogia la política de Rusia, en lo que respecta a la defensa de sus propios intereses, dejando a Europa en situación de dependencia energética al elegir los emplazamientos y recorridos que siguen las líneas de suministros.

³⁵ Pop, Adrian: «La OTAN y la Unión Europea: cooperación y seguridad». Bruselas, 2007. Ed. OTAN. Revista de la OTAN. Verano 2007.

En contra de lo que podría pensarse a primera vista, el seguimiento de estos principios no implicaría más esfuerzos o un incremento desmedido de los compromisos, sino el cumplimiento de los que ya han sido contraídos y una reactivación de la aplicación de los mismos.

También debemos reflejar su carácter historicista. Como resumen de la inspiración en la que se sostienen las propuestas desarrolladas en este itinerario, diríamos que la coincidencia y convencimiento político e ideológico de que el contexto es complejo y competitivo, y de que la respuesta ha de ser activa y global, es mucho más importante que los trazos con los que se dibuja el propio proyecto de transformación de la organización³⁶.

En términos generales, y reduciéndolo a elementos que lo hagan más comprensibles, se nos dice que se llega a desarrollar un papel activo a nivel global a través de:

1. La afirmación del poder militar en el contexto actual geoestratégico: el contexto actual es complejo, mejor dicho, complicado, casi difícil de entender para quienes tratan de desvelar sus claves. Aún más es intentar transmitir en qué se basa esa complejidad, pues el significado que se le atribuye es variado. Conviven amenazas nuevas con los conflictos derivados de intereses geoestratégicos rivales³⁷, mientras que el propio concepto de interés geoestratégico se manifiesta de manera más ambigua:

«... hay otros casos en que lo que genéricamente llamamos intereses geoestratégicos son más complejos y solapados»³⁸.

Por esta razón el papel tradicional del elemento militar continúa siendo importante, por cuanto la aparición de estas amenazas nuevas no implica que se deba olvidar que el conflicto geoestratégico está aún presente, a veces adaptando su fisonomía a las posibilidades que el contexto ofrece y a las expresiones novedosas que surgen. La defensa colectiva se ha de consolidar sobre una interpretación de esta naturaleza, abogando por una respuesta versátil que conjugue lo anterior con la posibilidad de emprender misiones que tengan que ver con la salvaguarda más sofisticada de la seguridad atlántica, de sus políticas y de sus intereses.

³⁶ Traemos a colación un texto que, sin ser relevante o haber tenido una difusión académica importante, sí que expresa realmente esta idea. En Granatstein, J. L.: *Does Canada still need NATO?* Calgary, 2010. Ed. Canadian Defence and Foreign Affairs Institute (www.winnipegfreepress.com/opinion/fiji/does-canada-still-need-nato-89318947.html) se percibe muy bien la solidez de algunas convicciones en la utilidad práctica de la OTAN en un contexto multipolar. En este caso habla desde la perspectiva de Canadá, porque es el único instrumento eficaz contra el terrorismo y los Estados que lo alientan; Rusia coge fuerza y no se trata de una democracia; China ya es una superpotencia, y tampoco es una democracia; y al mismo tiempo ofrece soluciones a problemas concretos de Canadá como es la posibilidad de relacionarse con Estados Unidos a través de un foro multilateral.

³⁷ Reafirman esta interpretación algunos autores cuando sostienen que, aunque seguirán surgiendo amenazas nuevas, no hemos de olvidar que todo se complicará aún más cuando entre ellas se camuflen los intereses geoestratégicos de siempre.

³⁸ En el citado prólogo de Pere Vilanova al libro de C.P David: *La guerra y la Paz*. Barcelona, 2008. Ed. Icaria.

La globalización e interdependencia son fenómenos de nuestro tiempo, pero no olvidemos que la centralidad del Estado aún no ha sido desplazada, y que actualmente se mezcla con formulaciones y visiones fundadas en conceptos y valores religiosos o culturales. En el caos aparente en el que vivimos no hay ningún poder capaz de imponerse y hacerse valer como referencia respetada universalmente. La alternativa de opciones que prefieren soluciones multilaterales y de otras de carácter más militar, sin que ninguna de ellas acumule el suficiente consenso y fuerza, impide que en torno a ningún principio claramente visible se pueda crear un orden internacional.

El cuadro siguiente muestra las propuestas materiales:

Cuadro 3: fortalecimiento OTAN III

Reformas jurídicas/estratégicas	<p>No se defiende la necesidad de grandes reformas jurídicas, sino de reevaluación de las estrategias vigentes.</p> <p>En un ámbito complejo de seguridad (donde la competencia internacional se ampara y sirve de nuevas amenazas) es evidente que la OTAN funciona mucho mejor como organización militar, esencia que habría que respetar y desarrollar.</p> <p>Únicamente habría que adaptar lo suscrito en el Tratado de Washington pero potenciando los principios en los que se inspira.</p> <p>La centralidad de las estrategias atlánticas ha de ser los desafíos que representa la emergencia de poderes nuevos, y los reflejos que pudiera tener su aspiración al poder en la aparición de nuevas amenazas.</p>
Reformas institucionales	<p>Aboga por un fortalecimiento de las estructuras militares y la aplicación del principio de la disuasión*.</p>
Funcionamiento	<p>Se debería pedir más recursos a aquellos países que ofrecen menos y aplicar una cultura de seguridad que potenciara las capacidades de análisis y de evaluación de resultados.</p>

* Junto a estos conceptos (determinación de los intereses propios, definición de las claves fundamentales para su defensa) habría que resaltar también el valor de la disuasión, incluyendo naturalmente la nuclear:

- La disuasión efectiva es útil para preservar la paz y la estabilidad.
- No es conveniente caer en conceptos simplistas, como que en el contexto actual hay solo que potenciar capacidades de despliegue y gestión de crisis.
- La disuasión ha de ser creíble, firme, y ser percibida como tal por todos: adversarios, no adversarios y potenciales adversarios.
- El nuevo contexto nos obliga a tener a nuestra disposición una variada gama de fuerzas: convencionales y no convencionales, y que estas se equilibren con el mismo objetivo disuasorio a varios niveles.
- La proliferación nuclear debilita nuestra seguridad.

- El desarme nuclear únicamente es posible con un sincero, fuerte, contundente, sistema de verificación, apto para obligar de cualquier manera a cumplir lo que se firme
- El desarme nuclear se debe hacer siempre sobre la base de un equilibrio constante, y sobre el empeño de frenar a toda costa cualquier intento o proceso de proliferación ajeno a los que se comprometan en el mismo. Es decir, impone la obligación de desarmarse según lo acordado, pero también de evitar que otros, incluso los que no firmen los acuerdos, se hagan con arsenales no convencionales.
- Los acuerdos de desarme sólo son eficaces si se extienden a niveles subestratégicos.

2. Consolidar una asociación de amplio espectro entre la OTAN y la UE (que no quiere decir que sea la suma de dos grandes pilares)³⁹: en cuya colaboración eficaz reside la esperanza de aprovechar al máximo las posibilidades políticas y estratégicas de las dos organizaciones:

«... será necesaria una asociación de amplio espectro y una fuerte sinergia entre la OTAN y la UE»⁴⁰.

La solución a la convergencia UE-OTAN en esta dinámica de aseguramiento de los intereses de sus Estados miembros es posible con las dos organizaciones que hoy conocemos (aunque dejando la puerta abierta a emprender los cambios necesarios para proceder a las adaptaciones precisas). Y además se puede hacer de manera eficaz y coordinada. La suma de ambas, más incluso que cualquiera de ellas de forma aislada, por renovada que estuviera, es el resultado apropiado para equilibrar la importancia de los nuevos retos derivados no solo de los catálogos ofrecidos por las estrategias en vigor, sino también de posibles agresiones tradicionales, ataques con armas de destrucción masiva o a gran escala. Esta asociación tendría una finalidad principalmente defensiva. Su enfoque defensivo no excluiría que cada organización realizara su propia valoración estratégica, identificara áreas propias de actuación y diseñara su propio planeamiento de seguridad diferenciado. Obviamente quedaría facilitada la cooperación por una lectura similar de las necesidades que imponen las circunstancias presentes (desde el punto de vista de este itinerario ayudaría que la Unión Europea, y algunos Estados europeos, asumieran una actitud más pragmática y realista).

Para superar dificultades reales que perjudican la cooperación habría que ponerse de acuerdo previamente sobre dónde están los problemas y sobre cómo poder resolverlos de manera coordinada. Para ello habría que crear un foro permanente euro-atlántico que analizara los puntos débiles de la asociación, propusiera soluciones y analizara los progresos realizados. De igual manera Estados Unidos debería intensificar las relaciones diplomáticas con la Unión Europea, confiriéndole una mayor dimensión a sus órganos de representación ante las diferentes instituciones comunitarias.

³⁹ Laborie Iglesias, Mario A.: *La cooperación OTAN-UE en el futuro concepto estratégico de la Alianza Atlántica*. Madrid, 2010. Ed. Real Instituto Elcano. ARI 25/2010. www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/balc4e2804137d84a97a0f6d616c2160/ARI25-2010_la_cooperacion_OTAN_UE_concepto_estrategico.pdf.

⁴⁰ Adrian Pop: op cit. Bruselas, 2007. Revista de la OTAN, 2007.

Cuadro 4: fortalecimiento OTAN IV

Reformas jurídicas/estratégicas	<p>Se plantea la posibilidad de abordar algunas reformas legales para permitir que se materialice la cooperación a nivel global (superar el marco geográfico y funcional del Tratado de Washington) y permitiera añadir los nuevos compromisos contraídos.</p> <p>Habría que reformar las estrategias de seguridad de la Unión Europea y de la OTAN para introducir el elemento de cooperación como nivel de actuación prioritario a todos los niveles de proyección estratégica.</p>
Reformas institucionales	<p>No se concretan reformas institucionales pues la ambición principal se centra en la reubicación de la cooperación OTAN-UE en lugar primordial de los planeamientos y actividades de ambas organizaciones.</p> <p>A concretar en el ámbito de decisión de la OTAN quedaría la expresión de esa asociación renovada: nuevos mecanismos de diálogo y consultas diferenciados de las estructuras propias de la organización. Ello no debería condicionar la libre evolución de sus órganos internos, ni la forma de asimilar orgánicamente los compromisos adquiridos. También propone que el ACT sea institución válida tanto para la OTAN como para la UE*.</p>
Funcionamiento	<p>Donde más se percibiría la ventaja de la asociación sería en la mejora del funcionamiento de ambas. Al asentar sus espacios de actuación previamente se superan algunos de los inconvenientes de una mala aplicación de los principios de no duplicidad, complementariedad, etc.</p> <p>Se compartirían enseñanzas aprendidas en misiones anteriores llevadas a cabo por separado; se fijarían proyectos comunes para desplegar en áreas especialmente sensibles a dicha cooperación (nuevas amenazas, retos globales como la seguridad energética); se compartiría el empeño por estar a la vanguardia de los avances tecnológicos; se exteriorizaría una actitud cómplice en la defensa de los intereses generales de ambas organizaciones.</p>

* Propuesta de Robert E. Hunter en *NATO after the Summit: Rebuilding consensus*. Washington, 2009. Ed. RAND CORPORATION TESTIMONY (mayo de 2009, testimonio presentado ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, subcomité para asuntos Europeos).

3. Concebir una OTAN en un mundo global: la meta última sería dirigirse hacia una OTAN que no equivocara el análisis⁴¹ en la actualización

⁴¹ Marquina, Antonio: *La Renovación de la OTAN. Lo que realmente cuenta es la futura competición internacional*. Madrid, 2009. Ed. Unisci. Comentario Unisci, 13. www.ucm.es/info/unisci/comentarios/OTAN.pdf. Para el autor no equivocarse en el análisis significa tener conciencia de los asuntos centrales de nuestro mundo: decadencia de grandes potencias, ascenso de otras potencias, reconfiguración del poder regional, declive de poderes tradicionales.

de sus estrategias. Pero para ello la organización ha de tener una visión global y no traicionar el núcleo central de su esencia⁴², a lo que, por ejemplo, se apela desde algunos países del antiguo bloque soviético⁴³.

Además, esta visión de una OTAN global es útil porque es la que mejor garantiza el interés de su miembro principal: Estados Unidos. La OTAN es una herencia del pasado, no una creación presente, que solo sobrevivirá si puede ser útil ahora. No obstante, a pesar de las dificultades, ofrece muchas ventajas si se compara a la alternativa de tener que forjar una nueva alianza:

«If the North Atlantic Treaty Organization did not exist today, the United States would no seek to create it»⁴⁴.

Las amenazas como el terrorismo, la proliferación, la piratería, seguridad energética, flujos migratorios incontrolados, efectos de cambio climático, han de integrarse en esa nueva competencia entre Estados. Y a partir de ese análisis preguntarse: ¿cómo gestionará todo ello la OTAN?

⁴² Una de las expresiones más claras de lo que se defiende desde esta perspectiva la tenemos en el documento que publicó las conclusiones de un seminario organizado en Riga en 2009. La referencia es la siguiente: VV. AA.: *Proceedings of a workshop on NATO's strategic concept*, Tartu, 2009. Ed. Baltic Security & Defence Review. Volumen 11. Issue, 2. 2009. Se discutió sobre la base de un ensayo elaborado por Letonia. En la introducción al mismo quedaba muy claro que se abogaba por una estrategia que conservara el corazón y finalidades originales de la OTAN. Los ejes de la misma deberían ser: capacidad disuasoria; capacidad flexible de despliegue; reafirmación abierta de la solidaridad entre los Estados miembros; reafirmación del compromiso con la defensa colectiva; Disuasión nuclear; capacidades susceptibles de responder activamente a cambios inesperados; reforma de estructuras, procesos y toma de decisiones; racionalización de la respuesta a las amenazas; fortalecer cooperación con otros actores; equilibrio de capacidades. Gráficamente quedó reflejado en lo que el ensayo definía como concepto de las 4R: Responsibility; Reassurance; Resilience; Reengagement.

⁴³ Ozolina, Zaneta: *Transforming NATO: the view from Latvia*. Tartu, 2006. . Publicado por The German Marshall Fund of the United States. 2006. www.gmfus.org/galleries/default-files/A4_ozolina_g.pdf.

⁴⁴ Goldgeier James. M: *The Future of NATO*. Nueva York, 2010. Ed. Council on Foreign Relations. Special Report, n.º 51. 2010. En este trabajo se expresa muy bien la visión de Estados Unidos sobre la OTAN en el marco del pensamiento que integra este itinerario. Estados Unidos tiene interés en el éxito de la organización, porque es más ventajoso aprovechar esta herencia del pasado que intentar inventar otra. No obstante, para que ese interés teórico se mantenga e incluso acreciente, ha de percibir que es útil. En ese sentido debería asumir un papel global, Europa debe aceptar este reto y encontrar la forma de coordinarse a través de la Unión Europea. Piensa que es vital reforzar las garantías tradicionales del artículo V, de manera que se entienda de manera amplia la defensa colectiva, reinterpreta el sentido del término «ataque armado». Hoy en día como tal debería ser considerado el apoyo a terroristas o los ciberataques. Geográficamente hay que salir de los límites europeos, pues hoy se defiende el espacio euroatlántico desde cualquier lugar del mundo. Con Rusia el planteamiento ha de ser la firme negativa a aceptar vetos de cualquier naturaleza, y convencerla de que es más provechosa para ella no generar inestabilidades que pretender con ella expandir su área de influencia. También es clave hacerle ver que la cooperación con la OTAN le aportará más beneficios que pérdidas. En el terreno de las capacidades propugna el desarrollo de capacidades relacionadas con el despliegue rápido, y con la lucha no convencional (entre ellas el ciberespacio).

El resumen de las medidas concretas que propone es el siguiente:

Cuadro 5: fortalecimiento OTAN V

<p>Reformas jurídicas/estratégicas</p>	<p>Se aborda la necesidad de reformar el Tratado de Washington para levantar los obstáculos territoriales.</p> <p>En los conceptos estratégicos a definir en el futuro se ha de priorizar la competencia internacional, especialmente la que tenga que ver con la consolidación de un esquema que sea favorable a los intereses occidentales: en ello la OTAN ha de ocupar el vértice de la jerarquía internacional.</p> <p>Habría que situar en planos de similar consideración tanto la lucha contra amenazas directas como la aparición de desafíos al poder de Occidente.</p>
<p>Reformas institucionales</p>	<p>Una OTAN global no implica contraer más compromisos, sino aplicar principios de cumplimiento riguroso de los que ya existen: esta recomendación ocupa el primer puesto de las reformas institucionales.</p> <p>En esta alternativa encontramos sobre todo el desarrollo de criterios generales antes que un catálogo de cambios orgánicos.</p> <p>Institucionalmente la organización debe revitalizarse en torno al concepto fundamental de la versatilidad: tanto en las fases de planeamiento como en las posteriores de ejecución operativa. Flexibilidad impuesta a unas estructuras para poder actuar globalmente significa no contemplar proyectos cerrados, sino adaptables a circunstancias y ámbitos muy diferentes.</p>
<p>Funcionamiento</p>	<p>Requisito previo es el acuerdo estratégico fundamental de la proyección a asumir por la organización entre Estados Unidos y los principales países europeos. El funcionamiento de la organización debe reorientarse geográficamente (actuaciones en Asia Central, acuerdos militares con países claves de otros continentes, persecución de enemigos por cualquier parte del mundo) como funcionalmente (potenciación de la disuasión, vértice de la transformación tecnológica, promoción ideológica global, valor añadido de seguridad para miembros y asociados).</p>

La mejor vía para visualizar esta OTAN aseverativa sería un nuevo acuerdo básico entre los países miembros, que fuera más allá de las definiciones y contenidos que incluye tradicionalmente la redacción del concepto estratégico. Hay que indagar en profundidad sobre las perspectivas y alternativas estratégicas que se presentan a largo plazo. Hay campos de interés que supera lo que el concepto estratégico puede conseguir: límites a las acciones militares, las relaciones con Rusia, el papel de los instrumentos de poder no militares.

Un nuevo acuerdo transatlántico afianzaría la voluntad de los aliados por actuar con más decisión, de manera realista y firme en la defensa de sus intereses⁴⁵, y por tanto la única manera que se concibe en las circunstancias presentes, de tener más influencia en el nuevo panorama internacional.

La clarificación conceptual tiene un componente geoestratégico indudable, su finalidad última es decantar a nuestro favor la competencia internacional, pero comienza a perfilarse inicialmente en cuestiones de detalle que son muy importantes⁴⁶: Kosovo, el Cáucaso, etc.

Esta aproximación en términos realistas, desde el punto de vista de la arquitectura de seguridad atlántica, completada con el de la asociación OTAN y UE, permitiría superar la vulnerabilidad del proceso de unidad europeo y su exposición a los desafíos lanzados por otros grandes poderes⁴⁷. Pensar en términos de que algo que se convierte en más europeo debe serlo menos atlantista y viceversa es, pensando desde la óptica de estos argumentos, un error colosal⁴⁸.

⁴⁵ Hunter, Robert, E: *NATO's planned «strategic concept» is not enough*. Washington, 2010. Ed. European Institute, 2010.

⁴⁶ Boonstra, Jos: *La OTAN cumple 60 años: ¿Cómo mantenerse saludable?* Madrid, 2009. Ed. Frida. Policy Brief. Frida, 2009. www.fride.org/publicacion/587/la-otan.cumple-60-años:-%C2%BFcom.

⁴⁷ Para Charles Powell, en *The year of living dangerously: the European Union and its eastern neighbours in 2008*. Madrid, 2009. Ed. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Panorama Estratégico 2008/2009, lo que ocurrió durante ese año en la frontera este de la Unión Europea, revela el tipo de desafíos a los que nos referimos: fue el año en el que se produjo la declaración unilateral de independencia de Kosovo (la Unión Europea permite que cada Estado decida si reconoce al nuevo Estado, lo que le lleva a la contradicción de que una parte importante del continente apoya lo que en teoría va contra los principios que el propio proceso de integración europea representa); la guerra entre Georgia y Rusia (que demuestra que Rusia está dispuesta a llegar muy lejos en la defensa de sus intereses cuando estime que estos están en riesgo en zonas sensibles para su influencia regional, con el efecto que ello tiene también sobre la seguridad energética de Europa); en enero de 2009 Rusia interrumpe el suministro de gas a Ucrania (como expresión de un proceso que aspira a alejar al país de la influencia occidental y de sus posibilidades de adhesión a la Alianza Atlántica). Estos acontecimientos prueban la facilidad con que la Unión Europea puede ser dividida cuando entran en juego acciones estratégicas de relevancia. También nos hablan de que todo no consiste en esperar a que otros cambien (como por ejemplo se ha reclamado de Estados Unidos durante prácticamente toda la década del 2000) sino que de que algo debe ser transformado en la concepción interna de la seguridad que se proyecta desde las instituciones europeas.

⁴⁸ Pardo Sierra, Óscar: *La Unión Europea y la postguerra en Georgia: ¿El fin del síndrome ruso?* Barcelona, 2008. Ed. Cidob Opinión. El autor, a través de la interpretación de lo que representó en su momento la guerra de Georgia, defiende que UE y OTAN son piezas de un mismo proceso, de una misma alternativa de cooperación a nivel democratizador y geoestratégico. Exactamente afirma que ofrecer a Georgia más UE y menos OTAN sería un error, pues ambos son pasos necesarios para democratizar y país y hacer que sus instituciones funcionen. Ello obligaría redefinir la política de la UE en el Cáucaso, hasta ahora afectada según el autor por el síndrome ruso, aunque reservándose siempre la cautela debida y el respeto a los intereses rusos.

3. LA «LÓGICA» SOBRE LA TRANSFORMACIÓN DE LA OTAN

Hay dos líneas conductoras que nos llevaron hasta el pensamiento de la transformación tras el 11 S y la respuesta norteamericana. Por un lado encontramos la que siguen quienes opinan que la organización no funciona en el contexto actual, está mal adaptada al mismo y no interpreta bien los intereses para Europa en el contexto actual⁴⁹. Esa inadecuación únicamente se puede superar positivamente a través de una transformación en profundidad de la misma⁵⁰, aunque no pone en cuestión su utilidad⁵¹.

La otra línea de pensamiento es la que atribuye a la asunción del proceso de integración europea el mayor reto para la OTAN, proponiendo como motor de la transformación el impulso de un proyecto político que culmine en una institución basada en dos grandes pilares⁵²: Estados Unidos más la Unión Europea⁵³.

En un principio este pensamiento tiene su origen en una serie de propuestas que se hacen desde los albores de siglo para la renovación del concepto estra-

⁴⁹ Krastev, Ivan y Leonard, Mark: *The spectre of a multipolar Europe*. Londres, 2010. Ed. European Council on Foreign Relations. Desarrollan precisamente en este amplio trabajo los desafíos estratégicos a los que se enfrenta Europa en el contexto actual, al tiempo que proponen unas directrices políticas para asumirlos (principalmente a través de un «trialogo con Rusia» y un acercamiento europeo a Turquía), quejándose de la incapacidad de la OTAN para acomodarse a la conveniente arquitectura de seguridad europea.

⁵⁰ Es la respuesta que ofrecen autores como Ángel Lobo; Alberto Priego; Ignacio Cartagena; Jos Boonstra; Federico Yáñez Velasco; Karl Heinz-Kamp; textos de la organización (revista de la OTAN, entre ellos); Fundación Alternativas; Joerg Wolf; Almirante Pérez Ramírez.

⁵¹ Este pensamiento tuvo su momento de auge antes de 2010. Partía del análisis de que la OTAN estaba en un proceso de parálisis por falta de definición de cuestiones vitales que afectan principalmente a sus posibilidades de actuar eficazmente frente a amenazas y riesgos. En ningún momento pone en cuestión su utilidad y necesidad. La clave está en la llamada de atención sobre la necesidad de adaptar el funcionamiento de la organización al contexto de seguridad inmediato

⁵² Enumeramos entre los autores que sostienen esta tesis a Juan Antonio de la Torre Valentín; Álvaro de Vasconcelos; Karine Libonne-de Vergeron; Joschka Fischer; Sven Biscop; Luis Simon, Daniel Korski. Estamos ante una lógica plenamente identificable en el pensamiento político y estratégico desde los años noventa del siglo pasado. No obstante, dada la variedad de propuestas a través de las que se presenta hay que realizar un proceso de abstracción generoso. Para muchos de estos autores el «problema» de la OTAN sigue sin resolverse y sus lógicas de cambio y reforma están vigentes a pesar del Concepto Estratégico de Lisboa.

⁵³ Se presenta para muchos autores como la única opción posible a la salida de la crisis que la OTAN vive desde principios de siglo, recurriendo a una reforma ambiciosa de sus bases constitutivas. Esto es así porque su principal problema es que no ha sabido digerir el proceso de integración europea, a la sazón, el acontecer histórico más importante con el que convive. El matiz principal es que solventa la clásica ambigüedad que se expresa en la fórmula «Estados Unidos y sus aliados europeos», pues desde esta perspectiva Europa es la Unión Europea, que ha de considerarse la más legitimada para representar sus intereses.

tégico, que se unen a las más antiguas tesis sobre la construcción de un vínculo como la suma de los dos grandes actores continentales del Atlántico Norte.

Se nutre de las ideas de los que piensan que para asegurar el porvenir de la OTAN hay que empezar por superar las divisiones generadas tras la invasión de Irak, y las consecuencias derivadas de la doctrina presente en la *War On Terror* de la anterior administración norteamericana. Al tiempo asume conceptualmente la necesidad de adaptar la OTAN al contexto de seguridad en el que nos desenvolvemos, principalmente reconociendo que tras los atentados del 11 S se abre un nuevo periodo en las relaciones internacionales de nuestra época, en el que la manifestación de amenazas y riesgos es diferente a las que contemplan los documentos estratégicos. Unos nuevos tiempos en los que aparecen nuevas amenazas, pero también, como caracterizador clave de los cambios en las relaciones de poder, un mundo lleno de desafíos novedosos para Occidente.

Con respecto a la UE, y según lo visto, hay sobre todo una actitud de prudencia. Para quienes abogan por que la transformación se centre en ella, pero esperando a ver cómo avanza el proceso de integración, la UE es una realidad inacabada, y por tanto la complementariedad con la OTAN habrá de ir definiéndose según el desarrollo del proyecto europeo; hay que mantener una actitud comedida ante la perspectiva de asumir opciones que impliquen una aceleración de los cambios y transformaciones que afecten a la arquitectura de seguridad occidental. En cambio, hay otra vía que propugna ir directamente hacia ese 1 + 1 como eje de la arquitectura de seguridad atlántica.

3.1. EL PENSAMIENTO SOBRE LA TRANSFORMACIÓN

En él se reconoce la necesidad de que Europa vaya definiendo sus esencias políticas e intereses, aunque ve trascendental la transformación de los esquemas de seguridad occidentales para encajarlos mejor en nuestro tiempo.

Según este paradigma la OTAN debe seguir existiendo, aunque reformada para que funcione adecuadamente. Los orígenes de las ideas que lo conforman se hallan en textos que se quejaban del desfase «histórico» del «viejo» vínculo transatlántico, para cuya modernización y actualización había que pensar en una renovación de las estructuras en el sentido de adecuarlas prácticamente para poder afrontar amenazas propias de nuestro tiempo y prever los riesgos derivados de las nuevas circunstancias. De hecho es que gran parte de los conceptos positivos, es decir, de sus aportaciones, se pueden elaborar a partir de la interpretación que se hace de la obsolescencia de la vieja organización atlántica⁵⁴.

⁵⁴ García Cantalapiedra; David: *¿Hacia una nueva relación transatlántica? Una primera aproximación*. Madrid 2005. Ed. Unisci Discussion Pappers. El título mismo es una prueba indicativa de lo que venimos diciendo. El interrogante muestra escepticismo, pero también necesidad, hacia la posibilidad de una nueva relación. Y dicho sea de paso utilizar el término relación, en lugar del más habitual de vínculo es también elocuente de por dónde se cree necesario comenzar para poder revitalizar las estructuras de seguridad colectivas.

Desde el punto de vista estratégico se sostiene que el vínculo es insustituible, a pesar de la divergencia de intereses. Pero lo es antes para Europa que para EE. UU., si reparamos que ello es así es porque el viejo continente se encuentra inmerso en un largo proceso de integración que aún no está concluido, pero tampoco realmente concebido ni definido. La constatación de esta no entera realidad de Europa nos obliga a no precipitarse a la hora de proponer una planificación estratégica a nivel continental, para la que aún no existe una preparación adecuada, pero, y esto es realmente lo crucial, tampoco los organismos o instituciones que recaben, organicen y apliquen los recursos vitales para que pueda ejecutarse en un futuro inmediato.

Desde el punto de vista teórico se hace una lectura interpretativa del contexto de acuerdo con una lógica realista, según la cual nos encontraríamos ante el declive de la fase unipolar⁵⁵, pero en la que los europeos aún no están en condiciones de afirmar su liderazgo, ni tan siquiera de definir un modo propio de actuación a nivel global.

A pesar de lo anterior es necesario empezar a poner las bases de una definición de los intereses europeos, acorde con una posición geoestratégica peculiar que se impone tener en cuenta: vecindad con Rusia, el Mediterráneo, Oriente Medio, etc.

El paso inicial que se concibe, desde las primeras expresiones que integramos en el mismo para este camino, sería el de una OTAN como parte de una relación más amplia entre sus miembros, y por encima de todo, con un mayor apoyo de Estados Unidos al proceso de integración europea⁵⁶. Sería un complemento idóneo para mejorar esa relación que se involucrara con más decisión en el proyecto de construcción de las políticas europeas, ganando así adeptos entre los países del viejo continente, y legitimando, de cara a sus sociedades, la relación atlántica. Y paralelamente Estados Unidos debería aceptar la esencia singular de los intereses europeos de los que hemos hablado.

Hemos dicho paso inicial porque la premisa para poder avanzar en ello es que sin esa refundación no hay transformación posterior⁵⁷. Refundación que debe entenderse en términos realistas, y que a día de hoy, implica sobre todo el intento por atraer a Estados Unidos⁵⁸ (que a su vez acepta la especificidad

⁵⁵ Özel, Soli: *En el declive de la fase unipolar*. Barcelona, 2006. Ed. CIDOB. Anuario CIDOB 2005.

⁵⁶ Coincide esta idea con las aportaciones de Ronald D. Asmus en *Rethinking the EU: why Washington needs to support european integration*. Washington. Survival, 47. N.º 3. Otoño de 2005.

⁵⁷ No sin premeditación se utiliza el término «refundación» como respuesta al otro que comentábamos anteriormente de «brecha atlántica», y como solución a los problemas derivadas de esa supuesta fractura entre norteamericanos y europeos.

⁵⁸ El intento de atraer a Estados Unidos cobra especial sentido con el cambio de Administración en Washington. Se percibe desde los inicios una mayor proximidad sentimental con el nuevo presidente, pero al tiempo se constata en términos prácticos cierta preocupación ante el hecho de que «Europa no es necesariamente una prioridad para Barack Obama» (Tovar Ruiz, Juan: *La Política Europea de Barack Obama: tres meses de nueva relación transatlántica*. Madrid, 2009. Ed. Real Instituto Elcano. ARI n 66/2009. www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano.es/zonas.es/eeuu-dialogo+transatlantico/ari66-2009). Estados Unidos, según esta tesis, reorienta sus políticas de seguridad y sus relaciones exteriores hacia Asia y los poderes emergidos y emergentes.

de los intereses europeos)⁵⁹, que a raíz de la llegada al poder del presidente Obama, no se puede concebir si no es sobre la base de un realismo compartido, que pasaría por estrechar la cooperación en Mediterráneo-Oriente Medio, en Asia Central, Asia-Pacífico y en la política de relaciones con Rusia⁶⁰.

Pero en el fondo el punto de partida del pensamiento sobre la transformación está en la constatación de la indefinición de la propia OTAN⁶¹ (quizá fruto de ese quiebro de la identidad atlántica que se proponía restaurar en los párrafos anteriores). Pero transformación habla sobre todo de eficacia y de resolución de problemas reales. Es casi una constante en los textos del periodo 2005-2010 recurrir a este concepto⁶², con lo que se ha querido destacar que el principal reto es el cambio interno. En concordancia con ello debemos entender también que casi durante la mitad del tiempo de vigencia del anterior concepto estratégico (aprobado en Washington en 1999) se apelara continuamente a la necesidad de renovarlo.

El objetivo principal sería la modernización de la organización sobre bases pragmáticas (las mismas que parecen emanar desde Estados Unidos... «Paradójicamente, la administración Obama plantea una política de corte mucho más realista de lo que pudiera esperarse de una administración demócrata y mucho menos condicionada por el idealismo neoconservador de la primera administración Bush»⁶³) de la mano de una orientación estratégica que asuma también una visión utilitarista de la mencionada comunidad de intereses entre Estados Unidos y Europa⁶⁴. Aunque en este último punto hay que matizar que dicha coincidencia no debe entenderse como extensible a todos los ámbitos geoestratégicos⁶⁵, y que «visión pragmática» significa también tener en cuenta las diferencias que surgen por la conceptualización de objetivos también distintos.

⁵⁹ Incluso desde posturas no muy arraigadas en el pensamiento atlantista se alega que Europa necesita a Estados Unidos, que sigue siendo importante para su seguridad, aunque defiende valores diferentes. En Fernández Sola, Natividad: *La redefinición de la relación transatlántica desde una nueva óptica europea*. En Vilanova, Pere y otros: *La crisis del vínculo transatlántico: ¿coyuntural o estructural?* Madrid, 2005. Ed. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

⁶⁰ Morales Alonso, José (Dir.): «Las relaciones de la Unión Europea con los Estados Unidos y Rusia. Situación actual y perspectivas». Madrid, 2005. Ed. Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Cuadernos de estrategia* n.º 134.

⁶¹ Lobo García, Ángel: «Presente y futuro de la OTAN». Texto de la conferencia pronunciada en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado en diciembre de 2006.

⁶² Prieto, Alberto: *La OTAN tras la cumbre de Riga: la puerta sigue abierta*. Madrid, 2007. Ed. UNISCI. Discussion Papers. www.ucm.es/BUCM/revistas/cps/16962206/articulos/UNIS0707130071A.pdf.

⁶³ García Cantalapiedra, David: *La Administración Obama y las relaciones transatlánticas: planteamientos iniciales*. Madrid, 2009. Ed. Unisci. Comentarios Unisci. www.ucm.es/info/UNISCI/comentarios/24-DAVID.pdf.

⁶⁴ Algunos autores prefieren referirse a la «supuesta comunidad de intereses».

⁶⁵ Algo que al malinterpretarse ha provocado cierto abuso por algunos aliados como las repúblicas bálticas, Georgia en su enfrentamiento con Rusia, o ha provocado la parálisis derivada de viejos conflictos, como las situaciones derivadas de la rivalidad entre Grecia y Turquía por Chipre y otras islas del Mar Egeo. Así lo explica Fernando del Pozo en *1949-2009: La OTAN ante su futuro*. Madrid, 2009. Ed. Real Instituto Elcano. ARI 58/2009.

www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?UCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano.es/zonas.es/ARI158.pdf.

Esta modernización debe estar apoyada por una visión que concibe el mundo actual como un ente mucho más abierto, y sobre todo, como un escenario donde impera la incertidumbre⁶⁶ a la que hay que adaptarse.

Aprobado el nuevo concepto estratégico, vital para las aspiraciones transformadoras, y en lo que constantemente se fundamentaba la justificación de este pensamiento, quedan muchas ideas que se propusieron entonces como aportaciones reformadoras que no están agotadas en el texto que surgió de Lisboa en 2010. Queda aún la necesidad imperiosa de acercar posturas estratégicas como cruce inevitable que atravesar hacia la transformación de la organización, que haga de ella un instrumento real de la colaboración atlántica.

En el pensamiento de la transformación siempre se ha albergado un lugar principal a la dinámica de compartir puntos de vista e intensificar la colaboración en cuestiones trascendentales de la realidad internacional. Se debería empezar por temas concretos como el del Mediterráneo:

«La cooperación en el Mediterráneo puede convertirse en una prueba clave para determinar la calidad de la colaboración entre EE. UU. y la UE durante los próximos años»⁶⁷.

Creando esta dinámica en aspectos concretos se puede pensar en un futuro de mayor armonía para afrontar problemas a largo plazo derivados de tendencias insertas en el desarrollo de nuestras sociedades: envejecimiento de la población, globalización y pérdida de competitividad, seguridad energética global y gestión equilibrada del multipolarismo⁶⁸.

Dicha colaboración debe ser extensible a los países asociados, lo que implica una racionalización de los partenariados que actualmente existen. La idea general puede expresarse en el siguiente párrafo:

«Sin embargo, es necesaria una renovación y normalización de procedimientos y mecanismos para que esas iniciativas y las relaciones con los países de contacto continúen manteniendo su eficacia y vigor»⁶⁹.

Por supuesto no se debe olvidar el tema de las relaciones con Rusia. Deben estar inspiradas en el realismo, que no propicien el resurgimiento de encona-

⁶⁶ Calduch Cervera, Rafael: «Incertidumbres y riesgos internacionales». Informe analítico de análisis estratégico internacional, S.L. Madrid, 2004. Es necesario asimilar esta incertidumbre, no es suficiente con analizar perfectamente los cambios, sino también saber trasladar los resultados de nuestras evaluaciones a los ámbitos institucional y operativo. www.incipe.org/Articulo%20Estrategia%20Global.pdf.

⁶⁷ Ian O. Lesser: *EE. UU., el Mediterráneo y las estrategias transatlánticas*. Madrid, 2009. Ed. Real Instituto Elcano. ARI 141/2009. www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?UCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano.es/zonas.es/eeuu-dialogo+transatlantico/ari-2009.

⁶⁸ Ian O. Lesser: «Europe and NATO». Capítulo de la obra común, VV. AA.: *Fighting Chance: Global Trends and Shocks in National Security environment*. Washington, 2009. Ed. Potomac Books.

⁶⁹ Yañiz Velasco, Federico: *Las iniciativas de cooperación de la OTAN ante el nuevo concepto estratégico*. Madrid, 2010. Ed. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 4/2010. www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano.es/organismos+internacionales/dt4-2010.

das rivalidades, pero que tampoco admita vetos exteriores al desenvolvimiento interno de las actividades de la organización. Es necesario al tiempo acomodar la visión de los países que ven a la OTAN como una defensa contra Rusia con la necesaria cooperación institucional con la misma, así como, finalmente, con la de aquellos que desean obtener resultados fructíferos de una relación especial⁷⁰. Realismo que implica, por tanto, entender bien cuáles son los intereses de Rusia y cómo se pueden conciliar con los de la Alianza Atlántica, más que recurrir a la defensa de valores comunes cuando se hable de la relación Occidente-Rusia.

El último gran principio que debe seguirse, desde el punto de vista estratégico, que propicie la transformación, debe venir del empeño en adecuar el ritmo de la transformación de la Organización a los tiempos que marca el proceso de integración europea, pero con un interés potenciador del último. No se deben proponer cambios jurídicos, institucionales o estratégicos que afecten a la Alianza Atlántica, y que tengan que ver con la mayor participación de la Unión Europea, que no se correspondan con el nivel de desarrollo real de esta última. En paralelo la acción diplomática que tienda a transformar y mejorar las estructuras atlánticas no debe ser un obstáculo para la configuración del proyecto europeo, sino todo lo contrario, debe facilitar la consolidación y las políticas de la UE⁷¹, e incluso potenciarlas ofreciendo alicientes para integrarlas en el sistema atlántico.

Todos estos principios teóricos tienen un correlato práctico⁷² que mostramos en el siguiente cuadro:

Cuadro 6: transformación OTAN I

<p>Reformas jurídicas/ estratégicas</p>	<p>En sus orígenes propugnaba una renovación en profundidad del concepto estratégico que sirviera también para acercar las percepciones estratégicas de estadounidenses y europeos.</p> <p>Se centra en una transformación de los sistemas de análisis y proyecciones estratégicas antes que en buscar reformas jurídicas importantes. De la nueva filosofía estratégica se derivarían sus importantes propuestas en el campo de las reformas institucionales.</p>
------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁷⁰ Es significativo que el anterior secretario general, Jacop de Hoop Scheffes en la introducción al número de marzo de 2009 de *NATO Review (NATO at 60: Deep roots, new Branches)*, situara a las relaciones con Rusia como uno de los tres principales retos a los que se enfrenta la Organización. Tanto por lo que representa en el ámbito de la competencia exterior, como en la necesidad de conciliar posturas dentro de la organización que son incluso contrapuestas.

⁷¹ Pero también la Unión Europea debe buscar una proyección más realista de sus políticas de seguridad y exterior, que inevitablemente obligará a cambiar aspectos formales y de fondo de las mismas. En VV. AA.: *Una Agenda futura para la política europea de seguridad y Defensa*. Madrid, 2009. Ed. OPex/Fundación Alternativas. Documento de Trabajo 38/2009. Tenemos un buen compendio de las propuestas para llegar a conformar una PESD de entidad.

⁷² Algunas de las ideas propuestas están tomadas de la siguiente referencia documental: Karl-Heinz Kamp: *The way to NATO's new Strategic Concept*. Roma, 2009. Ed. División de investigación del colegio de la OTAN en Roma. Research Paper. Junio 2009.

<p>Reformas institucionales</p>	<p>La gran meta de esta alternativa ha sido la transformación de las estructuras y del funcionamiento de la Organización.</p> <p>En cuanto a las primeras, propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modificar sistema toma de decisiones. - Estructura de mandos más flexible y ligera. - Estructura militar más flexible. - Coordinar destino de las inversiones militares. - Acelerar proceso de transformación iniciado en 2009. - Modificar sistemas de gestión y control.
<p>Funcionamiento</p>	<p>Por lo que respecta al funcionamiento, se resume en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Puesta en práctica nuevos conceptos: EBAO, RSS, etc. - Mejora de la ética política y compromisos de los aliados. - Búsqueda racionalización cooperación con países no miembros*. - Profundización de la complementariedad e interoperabilidad. - Centrar el debate en la mejora de capacidades antes que en cuestiones ideológicas, políticas o de procedimiento, con el horizonte de un campo de batalla futuro distinto al que conocemos ahora.
<p>Unión Europea</p>	<p>Su objetivo principal no es encuadrar la Unión Europea en el proceso de transformación de la OTAN, aunque aboga por fijar con urgencia mecanismos de complementariedad.</p> <p>Para adaptarse al proceso de reactualización estratégica sería conveniente que la UE publicara una nueva estrategia de seguridad más ambiciosa**.</p>

* El éxito de los partenariados e iniciativas de cooperación no exime a la Alianza de la obligación de adaptarlos y renovarlos también desde el punto de vista de la gestión y determinación de sus fines. Es una de las ideas principales que sobresalen en el Informe sobre el Seminario *NATO's Partnership and Beyond*. (Tercer seminario sobre la nuevo Concepto Estratégico, celebrado en Oslo en Enero de 2010).

** Por algunos autores esto se ve también como una forma de evitar el declive de la influencia política de Europa en el mundo, algo que de incrementarse, iría en detrimento de los intereses de seguridad de Estados Unidos. Así lo recalcaron varios de los participantes en el Panel *Cooperating for Peace and security: reforming the United Nations and NATO in Europe Treaty*, organizado por Brookings Institution, el día 24 de marzo de 2010. Dada la complejidad del mundo actual, es muy interesante para los estadounidenses poder contar con alianzas sólidas que aclaren parte de la incertidumbre que se genera. Si se tiene en cuenta que es improbable que aparezca un bloque coherente de potencias emergentes, esto le concede un valor extraordinario al único que existe en estos momentos.

Algunas de estas propuestas e ideas se han visto reflejadas, teóricamente, en el nuevo Concepto Estratégico de Lisboa. Esta corriente de pensamiento nos es útil para ver cómo surge alrededor del 2004-2005 una fuerte conciencia de transformación. Lo que siguen en pie son los principios que la inspiraron y que hoy muestran dudas sobre la adaptación real a proce-

tos actuales: el cuestionamiento de la eficacia de las medidas tomadas; el efecto de la misión de Libia y los problemas políticos que revela; el *disengagement* de Estados Unidos; la falta de una estrategia global para Europa. Por estas razones creemos que el pensamiento sobre la transformación de la OTAN sigue vivo, y aún diferenciado de la alternativa siguiente, que es más ambiciosa.

3.2. EL PENSAMIENTO SOBRE UNA OTAN BASADA EN DOS GRANDES PILARES: ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA

Dentro del esquema de transformación el proyecto más ambicioso que encontramos es el que se encamina hacia la creación de una organización que sea la suma de dos grandes pilares: Estados Unidos y la Unión Europea (aquí es necesario reparar en que se habla de Unión Europea, no de Europa en abstracto). Hemos de señalar que es una alternativa perfectamente identificada en los textos, con personalidad muy definida y con unos contrastes frente a otras lógicas muy bien marcados. Para los que defienden este esquema, este es el que permite «salvar» a la OTAN, lo que posibilitará que funcione y que los demás cambios que deben suceder sean factibles. Dado que las cosas no han evolucionado en el sentido planteado por esta lógica, es una alternativa vigente como tal.

Según se podrá ver a lo largo de las páginas siguientes, algo que caracteriza muy bien esta propuesta es que tiene un gran contenido político (técnicamente es más ambiguo, y deja más cuestiones a solucionar en el futuro, según se avance en el proyecto político que describe) y mucho más ambicioso, desde esta perspectiva, que el anterior diseño. Por esta razón, los textos en los que hemos basado esta construcción se desenvuelven principalmente entre la necesidad de superar obstáculos de tipo político y la oportunidad de exponer propuestas concretas para un desarrollo paralelo o posterior.

Determina una opción estratégica prolijamente tratada en los textos, como hemos visto, desde ámbitos académicos hasta el pensamiento político más generalista⁷³. Esto condiciona estrechamente sus características: de manera positiva porque el respaldo dialéctico-intelectual-ideológico es profundo; de manera negativa plantea problemas para diseñar su posible

⁷³ Quizá una de las referencias más sobresalientes sobre lo que significa a nivel ideológico construir una relación transatlántica en torno a Estados Unidos y la Unión Europea, lo encontramos en Fischer, Joschka: *El Retorno de la historia. La renovación de Occidente*. Madrid, 2005, Ed. Espasa-Calpe. En concreto en el capítulo V se habla de Europa, América y el futuro de la cooperación transatlántica. Para nuestros intereses intelectuales nos gustaría destacar tres ideas centrales expresadas en esta obra en torno a esta cuestión: romper el vínculo transatlántico sería una gran «estupidez histórica» (utiliza exactamente estas palabras); a principios del siglo XXI el sistema de Estados heredado de la Edad Moderna resulta ser ineficaz para gestionar los grandes desafíos a los que se enfrentan las sociedades globalizadas; la Unión Europea ha experimentado un proceso de cambio notable en los últimos años que permiten considerarla como el elemento básico para gestionar la relación transatlántica.

materialización práctica en términos de reformas institucionales, de estructuración de los cambios en fases, y de procedimientos y mecanismos de trabajo a aplicar.

No en vano, siguiendo con el argumento anterior, podemos encontrar entre sus defensores (principalmente en Europa que es donde más se piensa en términos de UE + EE. UU.), desde aquellos que solo conciben una salida realista a la parálisis de la OTAN a través de la reestructuración; hasta los que ven en esta opción «la revolución ideal» para proyectar los valores europeos⁷⁴.

Para muchos autores el debate sobre el futuro de la OTAN debe encuadrarse en un análisis histórico de lo que representa el vínculo atlántico⁷⁵. La idea principal que se intenta preservar, que mejor describe su percepción estratégica, es que existe una «alianza natural» entre Estados Unidos y Europa, no solo apoyada en la defensa de intereses comunes. Hay un nexo más profundo, del cual la OTAN es un reflejo que ha funcionado durante sesenta años en la protección y defensa colectivas. Aún así es susceptible de explotar mucho mejor las posibilidades que esta circunstancia (inérita en la historia de las relaciones internacionales) le ofrece. A pesar de las dificultades, de los contratiempos, malentendidos y crisis, lo que debe quedar asentado es que el «vínculo» es vital para la defensa de la paz y prosperidad de Occidente⁷⁶. Se va incluso más allá de lo anterior al concluir que la OTAN es insustituible⁷⁷, por lo tanto necesaria, aunque ahora esté atravesando un momento en el que hay que pensar en transformarla, principalmente dándole un empuje a los fundamentos sobre los que se constituyó en su momento.

Asentada la validez de la Alianza Atlántica y la necesidad de la OTAN, tanto en el presente, como en el futuro (por permanecer como la única institución

⁷⁴ Torre Valentín, Juan Antonio de la: «Relaciones Transatlánticas. Una nueva OTAN o una nueva Unión Europea». Madrid, 2004. Ed. CESEDEN. Boletín CESEDEN, n.º 284. Este texto tiene la virtud de registrar muchos de los argumentos que se esgrimen a favor de una OTAN más bilateral, y los distintos resultados y objetivos que se pueden pretenden conseguir a través de ella.

⁷⁵ Volvemos a insistir en que los fundamentos teóricos en los que se basa este itinerario son eminentemente abstractos.

⁷⁶ En estos términos lo expresa, como ejemplo válido de lo que otros muchos dicen con otras palabras, Álvarez Veloso, Javier, en «El vínculo transatlántico. Una visión desde la OTAN». En VV. AA.: *El vínculo transatlántico tras la guerra de Irak*. Madrid, 2005. Ed. CESEDEN. Monografía, 77.

⁷⁷ Como hemos visto que decía Joska Fischer, pero como también encontramos, desde posiciones ideológicas diferentes, en el prólogo que Javier Rupérez escribió a la obra de Félix Arteaga: *La identidad europea de seguridad y defensa*. Madrid, 1999. Biblioteca Nueva. (Es justo decir que si eso se dice en el prólogo es porque está también de acuerdo con las tesis que se defiende en el resto del libro). Esta obra de Arteaga es casi un monumento «valiosísimo» para comprender cómo se gestó el nacimiento de la política europea de seguridad, por lo tanto en esta identidad de seguridad y defensa tenemos también el embrión de lo que ahora se postula como uno de los dos grandes pilares que deberá conformar la alianza. Esta obra además aporta una explicación, fundamentada hasta el detalle, de cómo empezó a gestionarse la necesidad de encuadrar dentro de la relación atlántica la nueva realidad europea, y por lo tanto, es obra de referencia principal para conocer la génesis de los problemas que tratan de solventarse a través de una proyección como la que se desarrolla en este segundo itinerario.

posible capaz de afrontar los grandes desafíos de principios del siglo XXI aprovechando las ventajas de la relación entre Europa y Estados Unidos) el aserto que sigue es: esta organización no funcionará eficazmente hasta que no pueda integrar la nueva realidad de una Europa, si no autónoma, sí que aspira a serlo. Solo concebida como la suma de estos dos grandes pilares se puede pensar en su futuro⁷⁸, porque solo así contaría con el respaldo de la opinión pública europea y, obviamente, de la mayoría de los gobiernos europeos. Esta idea subyace en la convicción de que quizá a la OTAN se le haya exigido más de lo que podría ofrecer, pero esto no sería así si hubiese combatido sus impotencias solucionando previamente los problemas de cohesión entre sus aliados. Antes de seguir avanzando en medio del desconcierto, de la frustración generada por promesas y compromisos que se obtienen fruto del juego de intereses y fuerzas, es conveniente reformar las estructuras para aunar a las fuerzas con las que cuentan las que añadiría el incorporar el sentir más representativo de lo europeo.

La idea principal es que a través de una Europa unida, y que como tal participa en las instituciones atlánticas, se puede conseguir una OTAN mucho más fuerte y vigorosa. Aunque si esto es el núcleo, de él deriva también la dificultad más intrincada, como es la de encontrar la solución práctica (casi una cuadratura del círculo) al encuadre de una Europa autónoma que defiende sus propios intereses (como una unidad), que no desea compartir el liderazgo americano en el contexto atlántico.

La solución teórica a este dilema es precisamente la característica básica de esta lógica, su esencia intelectual, consistente en concebir una Europa más cohesionada pero en el marco atlántico.

Para lograrlo fija como objetivo primordial una redistribución interna del poder dentro del seno de la organización, aumentando la presencia de la Unión Europea (realidad que tiende a superar a los Estados que originalmente fundaron y se adhirieron a la Alianza Atlántica) en un proceso largo, en movimiento continuo, pero que aspira a culminar en una etapa final en que se debería situar en pie de igualdad con Estados Unidos.

Aunque hemos visto que los orígenes de los principios teóricos que delimitan este itinerario se remontan a los tiempos en los que aparece la identidad europea de seguridad y defensa, cuando se empieza a poner énfasis en estas ideas es a raíz del análisis que los autores hicieron de la crisis de la OTAN desde 2003 (guerra de Irak). Y casi todas las propuestas que se orientaban en esta dirección provenían de Europa. En el fondo, se decía, el principal desajuste que se estaba produciendo en la cohesión interna procedía de la insatisfacción europea. El siguiente argumento lógico que se exponía como

⁷⁸ Dentro del documento firmado en defensa de la relación atlántica y publicado por el Center for European Reform en 2005 (con motivo de la visita de George Bush a Europa): *A compact between The United States and Europe* (consultado en www.brookings.edu/fp/cuse/analisis/USEUCompact.pdf), una de las propuestas para afianzarla es la de dar mayor autonomía a Europa dentro de la OTAN. En ese momento ya se concebía esta idea como una manera de superar la crisis que había provocado la guerra de Irak.

solución evidente era el de atraer a Europa hacia la antigua unidad atlántica, aunque ya no sostenida en cimientos de vieja factura, sino a través de la reestructuración, y como paso inicial, estableciéndola al menos como objetivo a cumplir a largo plazo en todas las planificaciones estratégicas elaboradas en y para la OTAN.

Una diferencia importante con respecto a los que abogan por una política europea propia y defensora de unos intereses genuinos –al margen de la OTAN–, es que se confía en que a través de la reestructuración descrita en este capítulo, se podrá avanzar en la resolución de algunos problemas que aletargan el proceso de integración europea. Por un lado, el valor del impulso americano al desarrollo de la unidad europea sería valiosísimo, por cuanto sería imprescindible para una Alianza Atlántica constituida sobre dos pilares. Pero por otro lado serviría para apaciguar los conflictos ideológicos entre atlantistas y europeístas en el seno de las instituciones comunes, y por ende, levantaría del camino uno de los obstáculos que impide que se progrese en la conformación definitiva de una auténtica unión en las áreas de la política exterior y de seguridad. Se piensa que aunque la reestructuración haría más fuerte a la OTAN, a través de ella también se fortalecería enormemente la propia Unión Europea.

En los dos últimos años a estos se añaden dos grandes argumentos: a través de una OTAN reformada se podría frenar la «desafección» europea y conciliar intereses continentales; y por otro lado, de esta forma se podría ejercer una atracción conveniente de unos Estados Unidos que poco a poco se distancian de Europa.

No se puede concluir sin completar estos principios teóricos con la mención a uno de las ideas motoras de todos ellos, nos referimos a que esta visión de la OTAN, y de su realidad, tiene el valor además de inscribirse en la defensa de una intensificación de la relación Unión Europea-Estados Unidos en todos los niveles de la misma. No solo se circunscribe a cuestiones de seguridad, sino que coincide con todas las corrientes de pensamiento que le conceden al nexo atlántico una entidad de gran magnitud histórica, extensible a la colaboración económica, al intercambio de experiencias sociales y a la influencia cultural mutua.

Desde los años 2003 y 2004 estos principios se han materializado en la presentación de varias opciones y propuestas, siempre con el horizonte de replantear el papel de la Unión Europea en términos finales de la reestructuración de la Alianza Atlántica, y no solo su simple transformación⁷⁹.

No obstante nos gustaría destacar que en el desarrollo de este pensamiento se es consciente de los límites prácticos e históricos existentes, algunos de gran

⁷⁹ Los principales proyectos que se han defendido han sido:

- La inserción de la PESD en la OTAN.
- Una estructura igualitaria 1 + 1: es decir, la reforma de las instituciones en el sentido de conformar un núcleo constituido por Estados Unidos y la Unión Europea.
- Una OTAN más europea.
- Un reparto de papeles.

magnitud. Por esa razón se ve como un largo proceso en el que se tienen que superar varias dificultades para ir completando sucesivas etapas.

Condición inicial en un estadio primigenio de este itinerario es que Estados Unidos invierta esfuerzos sinceros en superar los obstáculos (en aquellos factores que esté en su mano, desde luego) que impiden la consolidación de una política europea de seguridad y defensa más consolidada. En el momento histórico en el que nos encontramos, la expresión exacta sería la de que potenciara en todo lo que pudiera la configuración de una política común de seguridad y defensa (PCSD) que se encuentra en sus orígenes (fruto de la aprobación del Tratado de Lisboa)⁸⁰, asumiendo que la evolución de la Unión Europea, ha cambiado también la naturaleza de su relación con la Alianza Atlántica.

De manera gráfica el proceso que se proponía (que recoge las ideas sobre el mismo) es el siguiente (sin olvidar la premisa del párrafo anterior, de que Estados Unidos se involucre durante el mismo, en aquello que debe hacer o dejar hacer):

- Empezar dando los primeros pasos en la implementación del Tratado de Lisboa⁸¹ en el ámbito institucional –fortalecer el papel de las reuniones de ministros de Defensa, inicio debate sobre la futura cooperación estructurada permanente–, en el de las capacidades dando un paso más allá del actual *Pooling & Sharing*⁸², superar impedimentos para desplegar los *Battlegroups*, y en el de la creación de un enfoque integral de gestión de crisis⁸³.

Durante estos primeros pasos es cuando debe ofrecerse la cooperación estratégica entre la UE y Estados Unidos en la gestión de crisis⁸⁴.

⁸⁰ En el discurso inaugural del seminario UE-OTAN (CESEDEN, 2 de junio de 2010), la ex ministra de Defensa de España se mostraba confiada en que la Europa que conocemos, interdependiente en lo económico, conducirá a la Europa social, política y también de la Defensa. Y a continuación afirmaba que en esta última está el origen de una asociación atlántica entre iguales.

⁸¹ Recordamos que las principales aportaciones del Tratado de Lisboa a la integración de las políticas de seguridad y defensa son las siguientes: por primera vez se habla de una política común de seguridad y defensa; cláusula de defensa mutua; cláusula de solidaridad; cooperación estructurada permanente, cooperación reforzada para mejora eficacia en gestión de crisis; potenciación de la Agencia Europea de Defensa.

⁸² En este sentido traemos a colación una referencia bibliográfica que es un buen ejemplo de cómo a través de la transformación de la UE y de la OTAN en el terreno de las capacidades se puede avanzar hacia una organización basada en dos grandes pilares. Faleg, Giovanni y Giovannini, Alessandro: *The EU between Pooling&Sharing and Smart Defence. Making a virtue of necessity?* Bruselas, 2012. CEPS Special Report. N.º 61/2012.

⁸³ Ante la subcomisión de seguridad y defensa de la comisión de asuntos exteriores del Parlamento Europeo, con motivo de la presidencia española de la Unión durante el primer semestre de 2010, la ex ministra española de Defensa, Carmen Chacón, esbozó las prioridades en estos tres ámbitos.

⁸⁴ Apuntado por la ex ministra Carmen Chacón en la comparencia anterior, pero también por teóricos como Lisbonne-De Vergeron, Karine: *France, European Defence and NATO*. Londres, 2008. Ed. Global Policy Institute. Esta autora afirma que en aplicación del principio de com-

- Al tiempo que se expanden los efectos prácticos de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se deberían remover en Europa algunos de los impedimentos que se presentan a nivel interno⁸⁵, intensificando la actividad diplomática entre los miembros de la Unión con el objetivo de tejer una fuerte red de nexos que se erija en el armazón del desarrollo de la PCSD. Algunos de los esquemas que se presentaron pronto quedaron obsoletos frente a la deriva política que la crisis económica introdujo⁸⁶.
- Empezar a construir una tendencia o hábito de cooperación entre Estados Unidos y la Unión Europea en la presentación de propuestas para resolver algunos problemas globales, si no hablamos de medidas concretas, sí que se debería coincidir en los principios generales en torno a los cuales afrontar estas cuestiones.

El proceso no estaría culminado hasta tanto no se llegaran a resolver otros problemas, que no son centrales en torno a la relación entre Estados Unidos y Europa, pero que por su especial trascendencia son vitales para que se pueda completar la cohesión anhelada, entre los propios Estados europeos, y entre el conjunto de estos y Estados Unidos. Los presentamos con estas características:

- La cuestión turca: llegar a un acuerdo entre quienes ven como imprescindible su integración en la Unión Europea⁸⁷ y los que prefieren hablar de un estatus especial para establecer una relación más estrecha⁸⁸. En cualquiera de los dos casos se habla de oportunidades (geopolíticas, culturales, económicas) y de problemas a superar previamente (Chipre, entre ellos).

plementariedad en el campo de la gestión de crisis habría que empezar repartiendo papeles en función de posesión de capacidades y experiencia.

⁸⁵ La autora Karine Lisbonne-De Vergeron sitúa en primer lugar la necesidad de un acercamiento entre Francia y Reino Unido (un proceso que podría reiniciarse con una reedición de Saint-Malo), pero en sentido contrario al que dio lugar en 2010 al acuerdo bilateral entre Gran Bretaña y Francia.

⁸⁶ Seguimos en esto a Serfaty, Simón y Sven Biscop: *A shared security Strategy for a Euro-atlantic partnership of equals*. Washington, 2009. Ed. Center for strategic and Internacional Studies. «A report of the global dialogue between European Unión and the United States», en www.csis.org/files/publications/090715_Serfaty_Sharedsecurity_web.pdf.

⁸⁷ De las grandes potencias europeas se han manifestado a favor de ello Italia, Gran Bretaña y España. Una referencia que recoge los principales argumentos de la adhesión las encontramos en VV. AA.: *Turquía a las puertas de Europa*. Madrid, 2009. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuadernos de Estrategia, n.º 132. También en España otra obra que pone especial énfasis en la idea de que la no entrada en Turquía orientaría al país hacia el islamismo, es VV. AA.: *The Impact of the adhesión of Turkey to European Union*. Madrid, 2008. Instituto Universitario de Estudios Europeos.

⁸⁸ Y de esa manera acabar con la frustración que generan promesas que, desde un primer momento, no se está en condiciones de cumplir. Sobre cómo un acuerdo especial vendría a mejorar el trato que recibe Turquía, podemos mencionar la siguiente referencia: Buharali, Can: *Better NATO-EU relations requiere more sincerity*. Estambul, 2010. Ed. Centre for economins and foreign policy studies. DISCUSSION PAPER, 2010/1. En www.gmfus.org/galleries/ct_publication-attachments/NATOgmfdam/NATOpaper.pdf.

- El tema de las relaciones con Rusia debe merecer un tratamiento especial. Dio un giro importante tras la guerra de Georgia en 2008, por cuanto acrecentó las suspicacias y la difusión de las mismas hacia sus posibles intenciones en regiones estratégicas importantes para Europa⁸⁹. En primer lugar habría que reducir las distancias entre los Estados que temen que una mejora de las relaciones de Europa con Rusia se haga a costa de sus intereses estratégicos. En segundo lugar habría que redefinir los intereses de Europa en el Cáucaso, y del bloque UE-Estados Unidos en la misma región. Finalmente, el último paso consistiría en articular un sistema de participación de Rusia en las instituciones atlánticas que fuera más ambicioso que los instrumentos actuales en torno al Consejo OTAN-Rusia. El resultado final perseguido sería la colaboración en Asia central, la disipación de temores mutuos, la delimitación del término a partir del cual las ambiciones de unos son ofensivas y perjudiciales para los intereses prácticos del otro y por último la cooperación sincera frente a amenazas clave como el terrorismo internacional, incluyendo en este último punto Afganistán y una eventual cooperación en defensa balística.
- En el tema del desarrollo de las capacidades el objetivo sería superar la fase actual: que puede definirse gráficamente como OTAN + UE, cuando se debería llegar hasta una OTAN que fuera EE. UU. + UE. Actualmente cada organización tiene su propio planeamiento de fuerzas y planificación de desarrollo de capacidades, aunque no obstante, siendo diferentes (distintos escenarios, hipótesis de partida diferentes, niveles de ambición dispares) los sistemas se parecen⁹⁰. Sin entrar en detalles en los pasos a dar dentro de la Unión Europea, principalmente⁹¹, ni en la OTAN, algunas de las tendencias a consolidar deberían ser la intensificación de contactos entre la Agencia Europea de Defensa y el Mando Aliado de Transformación, dotar al Grupo de Capacidades UE-OTAN de competencias para resolver controversias y a todo ello sumar la respuesta positiva, en la misma dirección cooperativa, de quienes tienen que tomar las decisiones en este campo: los gobiernos de los países miembros.
- El problema estratégico se plantea en Europa⁹² como la necesidad de que sea la Unión Europea la que tenga la posición protagonista

⁸⁹ Una visión amplia sobre la guerra de agosto de 2008, en el contexto del juego de intereses geoestratégicos globales lo encontramos en, Gahrton, Per: *Georgia. Pawn in the New Great Game*. New York, 2010. Ed. Pluto Press.

⁹⁰ Es una de las conclusiones del trabajo de David Andrés Menarguez: *Capacidades de la OTAN contra capacidades de la Unión Europea*. Madrid, 2009. CESEDEN. Boletín de Información n.º 311. El trabajo es una larga y profunda descripción sobre cómo se lleva a cabo este proceso en cada una de las organizaciones, en buena parte sus conclusiones son las que incorporamos a este apartado.

⁹¹ Principalmente en áreas como los battlegroups, desarrollo de la Agencia Europea de Defensa, Pooling and Sharing + Smart Defence, etc.

⁹² A pesar de ello algunos autores indicaban que 2009 era el momento ideal para crear un pilar europeo, fuerte, sólido y unificado, dentro de la OTAN, gracias a la incorporación de Francia a su estructura militar. Recoge esta opinión Álvaro de Vasconcelos en *Europe's NATO*. París, 2009. Ed. European Union Institute for security studies. ISSUES. 29. Hoy se percibe cierta decepción incluso en Francia.

en la acción exterior y las políticas de seguridad y defensa. Porque muchos autores visualizan claramente que el principal problema para conformar un pilar europeo es la existencia, en ocasiones rivalidad, de percepciones diferentes de la seguridad entre países miembros, y en gran medida también la distancia que separa las visiones estratégicas de los dos supuestos pilares: Europa y Estados Unidos⁹³. Diferentes autores hablan de empezar a crear unas pautas por las que encauzar la senda de un debate cuyo objetivo sería la formalización de una opción estratégica de la Unión Europea, que sustituyera en la práctica al vago concepto que se utiliza habitualmente: Europa⁹⁴.

El cuadro siguiente muestra el resultado final deseado al final del trayecto de construcción de una OTAN sustentada en dos grandes pilares.

⁹³ «... we find that the EU still has a long way to go before becoming a strategic actor in the field of security and defence». Asseburg, Muriel and Kempin, Ronya: *The EU as strategic actor in the realm of security and defence? A systematic assessment of ESDP missions and operations*. Berlín, 2009. Ed. SNP Research Papers. (German Institute for International and Security Affairs). Consultado en: www.swp_berling.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2009.pdf.

⁹⁴ En esa misma idea del debate que sirva para definir una opción estratégica de la Unión se basaron los organizadores de una serie de seminarios en 2008, patrocinados por el EUISS. Posteriormente se publicó un dossier que recogía las conclusiones e ideas que se debatieron. Se editó bajo la dirección de Álvaro de Vasconcelos con el título: *The European Security Strategy 2003-2008 (Building on common interests)*. ISS REPORT n.º 5. 2009, www.iss.europa.eu/uploads/media/ISS_Report_05.pdf. La principal virtud de este documento es que muestra una amplia panorámica de las distintas versiones y conceptos de esa identidad estratégica de la UE. Por un lado estarían las propuestas para erigir una serie de directrices en los que fundar dicha entidad (incremento capacidades UE, desarrollo de políticas de vecindad, afrontar deficiencias del sistema multilateral desde una postura unitaria) a partir del reconocimiento de la validez del documento Solana y la actualización del mismo. Por otro lado constatamos también aportaciones para implementar dicha estrategia dentro de la PESD, así como la defensa de unos valores en el campo de la seguridad genuinamente europeos (seguridad humana, *comprehensive approach*, compromiso con el derecho internacional, multilateralismo). Finalmente, habría que integrar reflexiones diversas con el objetivo al implementar la definición estratégica de la UE a la luz de los nuevos acontecimientos (afrontar el multipolarismo a través de estructuras multilaterales, alinearse con aquellos dispuestos a compartir soberanía, clarificar prioridades en los sistemas de prevención de conflictos, combatir las principales como la proliferación tan solo a través del multilateralismo, fortalecer la política de vecindad como eje central de la defensa de los intereses europeos en cuestiones vitales como la energía). Frente a estas visiones positivas el debate se enriquece con la puesta en evidencia de otras realidades descritas por partícipes del mismo interés de crear una Europa como pilar estratégico: la estrategia de seguridad europea de partida es tan solo una *half a security strategy* que se centra en cuestiones transnacionales generales, el llamado «pensamiento europeo» no aporta soluciones concretas a problemas concretos, tan solo visiones teóricas desde las que posteriormente hacerlo, la Unión Europea se conforma en ser un modelo de comportamiento más que en implicarse activamente en la defensa de sus intereses (lo cual implica división entre sus miembros). Estos seminarios son antecedentes, y por tanto anteriores, de la iniciativa que se ha puesto en marcha en cinco países europeos, en la que participan reputados *think tanks*, para publicar una propuesta de estrategia global para Europa en 2013.

Cuadro 7: transformación OTAN II

<p>Reformas jurídicas/estratégicas</p>	<p>El objetivo sería iniciar un proceso de reformas que culminara en una etapa final en la que la Unión Europea se pudiera situar en pie de igualdad con Estados Unidos.</p> <p>Para ello es imperativo pensar en tres campos de acción básicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reforma del Tratado de Washington para dar cabida a la realidad de la UE. - Enmarcar las cuestiones de seguridad entre los dos pilares en un ámbito de relación mucho más amplio*. - Reducir la distancia entre las dos supuestas sensibilidades estratégicas**.
<p>Reformas institucionales</p>	<p>El principio básico a introducir en la reforma institucional es el de construir un esquema de codecisión (las fórmulas encontradas en los textos son varias: inserción de la PCSD dentro de la OTAN, una estructura 1 + 1 con equilibrio de poderes, etc).</p> <p>El proceso de reestructuración de la OTAN iría paralelo con uno de redefinición estratégica que capacitara a la organización para afrontar desafíos a escala global, aun reconociendo que cada parte tuviera sus particularidades estratégicas***.</p>
<p>Funcionamiento</p>	<p>En el terreno práctico de la actividad de la organización:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aproximación tecnológica EEUU-UE. - Mejora capacidades europeas****. - Sistemas para superar recelos y disminuir diferencias (empezando por apartar la OTAN de las confrontaciones electorales). - Autonomía defensiva de la UE*****. - Rediseñar los mecanismos de participación de los estados OTAN que no fueran de la UE.
<p>Unión Europea</p>	<p>El proceso de integración europea recibiría un importante impulso con su consolidación como elemento constitutivo de un nuevo esquema de seguridad occidental. El proceso culminaría con la integración de los ejércitos europeos.</p> <p>Al tiempo a Europa se lo podría atribuir ya una definición estratégica global, amplia, eficaz y eficiente, de la que carece actualmente.</p>

* Korski, Daniel y otros. *A new Agenda for US-EU security cooperation*. Madrid, 2009. Ed. FRIDE. Working Paper, 92. www.fride.org/publication/699/a-new-agenda-for-us-eu-security-cooperation.

** Así se expresa en las conclusiones del siguiente trabajo: Marquina Barrio, Antonio: *Global challenges and threats: European and USA approaches*. Madrid, 2010. Ed. UNISCI DISCUSSION PAPERS, n° 2. En www.ucm.es/BUCM/revistas/cps/16962206/articulos/UNIS1010130142A.pdf.

*** Para un análisis de los recelos que persisten entre los conceptos de norteamericanos y europeos proponemos el texto de la Conferencia de Peter Wolfe (agregado militar de la embajada del Reino Unido en España), que con el título de *Nuevo panorama de defensa europea: la UE, la*

OTAN y la relación especial, pronunció en Madrid (junio de 2008) en la I Jornada CEAFE sobre defensa Europea. www.ceafe.eu/images/pdf_eventos/1679091c5a880fb5e6087eb1b1b2dc.pdf.

**** Pérez de las Heras, Beatriz, y Churrua Muguruza, Cristina: *Las capacidades civiles y militares de la UE: estado de la cuestión y propuestas de cara a la presidencia española 2010*. Madrid, 2009. Ed. Fundación Alternativas. DT 41/2009, en www.falternativas.org/opex/documentos_de_trabajo/las-capacidades-civiles-y-militares-de-laUE. Según dicho estudio los principales logros habrían sido, en el caso de las capacidades civiles: la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad, creación de la Agencia Europea de Defensa, creación del NATO-EU Capability Group, más de 20 misiones civiles y militares. Entre las carencias se citan: los battlegroup no son en realidad una fuerza de reacción rápida desplegable actualmente, la tendencia de los estados a actuar autónomamente no ha desaparecido (como la coexistencia de 3 grandes tipos de aviones de combate), la ausencia de una política común de despliegue de misiones, la ausencia de una estructura militar, la persistencia de deficiencias detectadas en Helsinki (helicópteros, transporte, NQBR, etc). El examen de las capacidades civiles es más optimista y destaca la mejora real de las mismas, aunque sobre las mismas recae una carga excesiva. En buena parte el discurso se mantiene ante la parálisis de la PCSD.

***** En Simon, Luis: *Command and Control? Planning for EU military operations*. París, 2010. Ed. EUISS. Occasional Pappers, 2010.

(www.iss.europa.eu/uploads/media/Planning_for_EU_military_operations.pdf) encontramos la afirmación de que solo con una capacidad permanente de planeamiento y C2 tendríamos una PCSD autónoma. Ofrece algunas ideas sobre cómo llevar a la práctica un proyecto de estas características, y además hacerlo compatible con la estructura militar de la OTAN.

4. LAS «LÓGICAS» SOBRE LA SUPERACIÓN DE LA OTAN

Son el objetivo principal de esta parte del trabajo. Comprobaremos la variedad de corrientes y propuestas que defienden. La superación, es curioso, está en mente de quienes desde siempre concibieron negativamente la organización, pero también en la de quienes, siendo muy partidarios de su fortalecimiento, constatan que su evolución es frustrante para su porvenir. Desde esta posición describen un escenario de superación de la OTAN, con afán científico en ocasiones, pero en otras con el ánimo de orientar las alternativas en un determinado sentido ideológico.

Intentaremos ver qué nivel de desarrollo encontramos en este apartado, indagando en fuentes diversas que nos llevan a una sistematización de todo este pensamiento recurriendo no a programas explícitos, sino a un proceso de reconstrucción de lógicas presentes en las manifestaciones públicas y en los textos.

Existe un pensamiento tradicional contrario a la OTAN. Por otro lado, tras la guerra de Irak, surge uno nuevo que preconiza para Europa un cambio de rumbo en la dirección de su política exterior, preferentemente desgajada del vínculo atlántico. A veces converge con el primero, dependiendo de su inspiración filosófica, aunque es identificable un origen distinto en el mismo. Al pensamiento histórico anti-OTAN se unen también las aportaciones de las nuevas corrientes antisistema, nuevo cuño de una filosofía que no siempre mantiene las esencias de la izquierda europea, sino que incorpora reacciones y respuestas intelectuales a problemas concretos de nuestro tiempo. Completa el panorama una corriente profundamente atlantista, muy desencantada por lo que considera una paralización efectiva de sus actividades, percibiendo esta circunstancia como una situación que la llevará hasta el punto de convertirse en un instrumento inútil para la defensa de los valores que debía defender: el sistema liberal-democrático de los países occidentales. En este sentido dicha ineficacia es ya un obstáculo para esa protección, por cuanto hace que recursos ingentes y estrategias caigan en saco roto. En consecuencia propone un nuevo sistema de relaciones que verdaderamente aúne esfuerzos fruto de compromisos reales con este sistema de valores que inspira sus esquemas de seguridad. Obviamente, este último pensamiento es muy partidario de la OTAN, mas prefiere un tipo de orden diferente si esta no cumple las funciones esenciales que justifican su presencia histórica.

En el planteamiento de esta exposición no haremos una descripción de la lógica de superación según una adscripción lineal de orígenes ideológicos

del pensamiento. No buscamos hacer un ensayo sobre teoría de las relaciones internacionales, o sobre conceptos del orden mundial, sino mostrar la cara que esas mismas reflejan en el espejo de la OTAN.

Procesada la información de esta manera, hemos podido identificar un pensamiento que propone relegar la OTAN a un nivel secundario, otra corriente que opta por desarrollar la idea de su supresión por otros esquemas de seguridad, y finalmente, una última que aboga por su disolución en favor de acuerdos bilaterales, o entre grupos de países que sostengan la defensa de los mismos valores liberales. Así pues, secundario – supresión – disolución, son los tres conceptos guías, a partir de los cuales damos contenido a la «lógica» de la superación.

Dicha estructura nos permitirá organizar significativamente el análisis de la información, pensando en nuestro objeto de estudio y en las conclusiones que perseguimos. Es necesario recordar que también dentro de cada una de las tres fases de estudio hay así mismo diferentes opciones, sensibilidades, reflexiones, aunque lo que nos interesa conocer es que en todas esos casos hay un proceso que culmina en el relego, la supresión o en la disolución. Hemos intentado ilustrar también los sutiles lazos cuando los hemos localizado o comprendido.

Aunque desde el principio no hemos querido descartar ningún tipo de teoría, por minoritaria que se considere, nuestro proceder ha sido desechar aquellas manifestaciones más extremas, o que busquen objetivos propagandísticos. A pesar de saber que nos movemos entre límites e instancias que en muchos momentos persiguen fines propios, hemos tratado de seleccionar los textos que muestran las actitudes más elaboradas sobre la materia concreta con la que trabajamos. Pero también hemos acudido a fuentes, que sin tener ese nivel de sistematización, sí que expresan una argumentación muy característica de un pensamiento y de una lógica muy definidas. En ese afán hemos tenido que recurrir a veces a una sistematización del pensamiento superior a aquella con que se expresa públicamente, mas siempre intentando que fuera coherente con las teorías subyacentes y lógicas que hay detrás del mismo.

La conveniencia de hablar de un pensamiento sobre una OTAN como papel secundario, y otro sobre su supresión, la consideramos derivada de la intensidad con que se concibe prescindir de ella. Pueden parecer categorías similares, y tal vez lo sean, pero no son idénticas. Hay una graduación distinta en las opciones que queremos destacar. Cuando se habla de relegarla se hace dando la primacía a otras instituciones como la Unión Europea, la ONU o a las que surgieran de la firma de un nuevo tratado europeo de seguridad colectiva, pero no contempla su sustitución automática. Cuando se desarrolla el principio de la supresión volvemos a encontrar la alternativa de una Unión Europea autónoma, o una ONU igualmente más activa, pero ya sin la OTAN (ni tan siquiera en su faceta residual), lo que da por resultado un sistema de seguridad totalmente diferente. A efectos prácticos hacer esta distinción lógica tiene relevancia, por cuanto el efecto sobre un contexto de incertidumbre como el actual no es el mismo. A priori se puede pensar que en la primera opción se maneja un sistema de más componentes, más actores, de convivencia incierta, aunque quizá con más versatilidad. La segunda es una afirmación severa de unos principios en

los que se cree como gobernadores del orden mundial. En este caso la clave será saber si la realidad permite una implantación pacífica de los mismos.

En cuanto a la disolución a favor de mecanismos de alianzas, es indudable que no cuenta con tantas conexiones con el resto de las «lógicas» de superación de la OTAN, sino que avanza en una dirección muy singular.

4.1. LA OTAN EN UN PAPEL SECUNDARIO

En el núcleo de todos los principios intelectuales que componen este discurso está la convicción de que la OTAN, aunque no se disuelva oficialmente, navega contra la corriente de los tiempos. En el mundo actual, global, de convivencia de alternativas diversas, de complejidad creciente en suma, se priorizan naturalmente nuevos esquemas de seguridad en los que, sin desaparecer, su papel es el de un actor secundario que no puede salir a escena a dar rienda suelta a su auténtica esencia interpretativa.

No obstante no estamos ante el pensamiento de una alternativa, o un itinerario, que tienda hacia la liquidación de la organización. Se prefiere concebirla aún como un último recurso de seguridad colectiva, remoto, eso sí. De esa manera se asume su amplio recorrido histórico y se da sentido a los vastos recursos con que cuenta.

Pero las características de esta OTAN que se plasman son las de una organización con perfil bajo⁹⁵, en realidad como parte de un Occidente abierto al mundo⁹⁶ (no en términos de exclusión, sino de inclusión en otras culturas), y por lo tanto, concebida como un último recurso de seguridad colectiva (para casos extremos)⁹⁷. Casi podríamos definirla como una organización que destaca sobre la función militar su carácter político⁹⁸.

Su actitud, específicamente derivada de sus presupuestos ideológicos, es en verdad una respuesta a una interpretación del presente de la realidad internacional, en la que hay una idea dominante que condiciona todo el pensamiento subsiguiente: Occidente ya no es hegemónico, y no debe obcecarse en pretender recuperar su primacía.

A esta conclusión intelectual, de síntesis de lectura de la realidad, se añade como respuesta una actitud participativa, asumiendo e integrándose en ella todos esos cambios que se han vivido en las dos últimas décadas. En contraposición proponen desechar comportamientos y actitudes rígidas que impliquen la conformación de bloques o la aceptación de esquemas predestinados de enfrentamiento.

⁹⁵ Característica de una alternativa dispersa como referencia general en varios documentos españoles y extranjeros; como posibilidad la menciona M.ª Angustias Caracuel; Húbert Vèdrine.

⁹⁶ Húbert Vèdrine (principalmente, aunque aparece en otras alternativas como fuente para comprenderlas); textos oficiales de la Unión Europea; desarrollo por varios autores del concepto multilateralismo 2.0, concepto que explicamos más adelante.

⁹⁷ Jesús A. Núñez Villaverde; Daniel Korski; una de las alternativas analizadas por RAND Corporation; Luis Peral Fernández (por referencias realizadas a esta posibilidad).

⁹⁸ Jos Boonstra; Luis Peral Fernández; pensamiento de nuevos paradigmas de seguridad; David Wildman.

Todo esto conlleva considerar que la OTAN no es sino un elemento más del conjunto de factores que conviven en la generación de estructuras de seguridad de ámbito internacional, que ha de cooperar en el desenvolvimiento pacífico de las relaciones internacionales. Ha de evitar convertirse en un obstáculo para articular nuevas formas de convivencia, ha de dejar a un lado la pretensión de aglutinar de manera agresiva las pretensiones hegemónicas que aún existen en las sociedades occidentales.

El conjunto de argumentos que se utiliza no se presenta únicamente como la defensa de unos principios intelectuales, sino también como fruto de la constatación de que esa actitud, o esa pretensión mencionada, es imposible de sostener actualmente en la práctica. La OTAN tiene que transformarse como respuesta a un contexto que, y aquí está la clave, no tolera más actuaciones unilaterales de Occidente. No solo no las tolera, sino que además está en condiciones de no volver a permitir las. El paradigma que hay que interiorizar, según esta visión, es que Occidente ya no tiene el monopolio de la dirección del mundo, que ha perdido poder, y que las políticas desarrolladas desde hace siglos ya no son válidas. Queriéndose aferrar a su tradicional hegemonía, Occidente terminaría provocando una rebelión global contra él. Nos sumiríamos en una etapa de inestabilidad generalizada y expansión de los conflictos, de final poco claro y de resultado incierto.

Así pues, la acción defensiva de la Alianza Atlántica debe limitarse a quedar en la reserva, más pasiva que activamente, como garante último, pero eficaz, de la seguridad colectiva de sus Estados miembros. Sin embargo, la iniciativa política ha de cederla a formas de ejercerla que ella no representa tradicionalmente.

Teóricamente se asume que en el contexto actual, hablando en términos históricos generales, se generan unos nuevos paradigmas internacionales, que por influjo de la globalización, entre otros procesos, restan protagonismo y poder al Estado: unidad básica creadora del orden internacional desde la Paz de Westfalia.

En él hay que priorizar, si se desean alcanzar resultados prácticos positivos, la búsqueda de soluciones multilaterales a problemas globales que afectan a toda la humanidad. Dadas las posibilidades de expansión y de mutación de los conflictos, las únicas opciones realistas son las dialogadas. Tanto para los desafíos a escala mundial, como para los conflictos locales-regionales, se subraya la necesidad de explorar salidas políticas, quedando los recursos militares y defensivos en un segundo plano.

En este esquema la Unión Europea puede liderar la reconversión y modernización de los paradigmas antiguos, concentrándose en abrirse al mundo más que en construir muros de todo tipo que la conviertan en una fortaleza inútil.

En función de lo anterior, la lógica empleada se aplica también a las relaciones entre Europa y Estados Unidos, las cuales deberían centrarse en robustecer la agenda económica, política y social.

Finalmente, y por lo que respecta a nuestro objeto de estudio, la OTAN ha de ser desplazada como eje principal del vínculo atlántico, y quedar, como se ha dicho más arriba, como último baluarte de la defensa colectiva en lo que respecta a la proyección de su estructura militar. Desde este punto de vista a ese terreno debe reducirse el concepto teórico sobre su función venidera.

Si la OTAN ha funcionado bien en el pasado (y nada vuelve a repetirse), en el presente su actividad está dando unos frutos decepcionantes. Los problemas que la quejan se originan porque las ventajas que exhibe en el campo de la defensa militar no tienen su reflejo eficaz en lo político. No se refiere a trasfondos políticos que paralicen la organización, sino de que en el cumplimiento de sus fines, la acción política de la organización no ha estado al mismo nivel que la militar⁹⁹. Su cometido en la defensa colectiva no es cuestionado mayoritariamente en ningún lugar, en cambio su participación en Afganistán, o los sistemas de asociación con países no miembros, generan inquietud sobre sí mismos que amenazan con extenderse al conjunto de la organización.

Genéricamente se arguye en respuesta al planteamiento de esta interpretación, que si la OTAN asume su cometido de manera realista, restringiéndolo a las actividades que desempeña mejor, sería un instrumento mejor aceptado por las opiniones públicas, y mucho más eficaz de cara a las transformaciones sociales y civiles que se están produciendo en Europa, y al cambio en la demanda de seguridad que se derivan de ellas. De esta manera se superaría también la grave contradicción que la perjudica en la práctica¹⁰⁰: que reside en la diferencia que hay entre la fuerza que aparenta tener (candidatos a la incorporación, misiones por todo el mundo, integración francesa en la estructura militar) y lo que realmente es: una organización gigante, enferma y poco adaptada, incapaz, dada su exclusiva naturaleza militar, de mostrarse válida para afrontar las grandes amenazas del siglo XXI.

Además hay que sumar un inconveniente serio de orden político y geoestratégico que impide que dé un paso adelante hacia una transformación exitosa: es un freno, sin ambages, al desarrollo de la política exterior y de defensa de la Unión Europea.

En resumen, se perfila la preferencia por una OTAN al servicio de un esquema multilateral¹⁰¹, como parte de un Occidente participativo, que afronta las amenazas y riesgos del siglo XXI con instrumentos políticos antes que militares.

⁹⁹ Boonstra, Jos: *El papel de la OTAN en la reforma democrática*. Madrid, 2007. Ed. FRIDE. Documento de trabajo, 38. En www.fride.org/download/NP38.ESP.pdf.

¹⁰⁰ Núñez Villaverde, Jesús A.: «El incierto futuro de la OTAN». Artículo publicado en el diario *El País*, el 10 de abril de 2008. En una nota anterior vimos como el autor continúa manteniendo los mismos argumentos en la actualidad.

¹⁰¹ En sesión plenaria del Congreso de los Diputados la ex ministra de Defensa, Carmen Chacón, expone su concepto de la OTAN, según la cual es un instrumento de primer orden para la estabilidad mundial, aunque el primer actor internacional para el gobierno español seguía siendo la ONU. En diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2009. IX Legislatura. N.º 74. En respuesta a la pregunta del diputado Xuclá i Costa (CIU) sobre criterios del gobierno ante la toma de decisiones que afectan a los organismos multilaterales, y ante la revisión de la estrategia de la OTAN.

En pieza clave de ese Occidente –y de ese concepto del mismo mencionado– ha de convertirse la Unión Europea, promotora de esta visión, con la capacidad de integrar en torno a ella dinámicas globales de entendimiento¹⁰².

Es particularmente interesante observar que este pensamiento y reflexiones previas sobre la OTAN están fundados en una visión del contexto histórico presente y una asimilación de tendencias geoestratégicas concretas. Entre ellas cabe destacar que vivimos inmersos en un nuevo contexto de redistribución de poder (acelerado en estos mismos momentos por la crisis económica), caracterizado por los siguientes fenómenos¹⁰³:

- Traslado de este a oeste: hacia una China pragmática que trabaja responsablemente para llegar a ser una potencia mundial.
- Reafirmación por parte de Rusia de su viejo espacio de influencia.
- Puesta en entredicho de la hegemonía de Estados Unidos.
- Falta de fuerza centrípeta en la Unión Europea que se erija en fuente de liderazgo.
- La crisis económica despierta ciertas tentaciones proteccionistas, aunque principalmente está sirviendo para confirmar la influencia de China.
- La globalización le resta poder al Estado, aunque sigue siendo el sujeto activo en las relaciones internacionales. Pero en su desempeño se ve acompañado por organizaciones internacionales, además la eficacia de su actividad depende de factores y elementos que no puede controlar fácilmente. Esta transición afecta menos a los Estados emergentes por ser más sencillos.
- Se abre paso la noción del derecho de injerencia, para el cual se buscan nuevas fuentes de legitimidad. Dicho principio se respalda en la necesidad de evitar que el fracaso de algunos Estados, o la actividad de Estados débiles, degeneren en la aparición de conflictos (o el agravamiento de otros) con alto potencial expansivo¹⁰⁴.
- El surgimiento de un tercer nivel en la jerarquía del orden (o poder) internacional constituido por actores no estatales con influencia creciente¹⁰⁵.

Estos elementos actúan en pro del progreso de una tendencia que viene de más atrás, y que de manera compleja va a organizar de forma diferente los

¹⁰² Sin embargo, algunos autores destacan que uno de los primeros obstáculos a superar es el de la propia definición de la Unión Europea, que aunque para quienes sostienen los principios de este itinerario se identifica con lo expuesto aquí, para otros dista mucho de ser estos mismos los que puedan llegar a identificar su personalidad internacional.

¹⁰³ Aceptamos como válido para transmitir la interpretación del contexto en el que habrá que actuar el ensayo de Jesús Ignacio Martínez Paricio: «Nuevas formas del poder en las relaciones internacionales». En *Las relaciones de poder entre las grandes potencias y las organizaciones internacionales*. Madrid, 2009. Ed. CESEDEN. Monografías del CESEDEN, n.º 110.

¹⁰⁴ En realidad se nutre de conceptos como «Responsabilidad de proteger», desarrollados en textos tales como el documento final de la cumbre de 2005 de la ONU, y que aluden, en cuanto a sus elementos esenciales, a la necesidad de superar la concepción tradicional de seguridad en torno a la salvaguarda de la seguridad de los Estados. Lo que se propone es superar este paradigma, trasladando dicha protección hacia la población, es decir, el ser humano.

¹⁰⁵ Principalmente, ONGs como BRAC (*Bangladesh Rural Advancement Comité*); Bill & Melinda Gates; Oxfam International, Médicos sin Fronteras, etc.

esquemas internacionales heredados de la Segunda Guerra Mundial: es lo que algunos autores llaman ya multilateralismo 2.0¹⁰⁶.

En tal proceso de largo alcance, tanto cuantitativa como cualitativamente, solo una OTAN que acepte ser parte de:

- Un nuevo multilateralismo.
- Una nueva forma de hacer política.

Puede perfeccionar sus estructuras y tener capacidad de adaptación. Ello la obligaría a olvidarse de tratar de determinar la marcha de los acontecimientos mundiales¹⁰⁷ y a insertarse en dinámicas multilaterales más realistas¹⁰⁸.

En términos prácticos lo anterior significaría para la OTAN:

- Adoptar un perfil bajo a nivel militar y defensivo.
- Potenciar sus aspectos civiles y multicomprendivos.
- Cooperar con otras organizaciones internacionales en pie de igualdad, especialmente organizaciones regionales del ámbito euroatlántico (OSCE, en resumen) y de otros continentes.
- Aceptar otras fuentes de legitimidad superior: en concreto la ONU.
- Mantener, por otro lado, aunque sin exhibir o esgrimir, su carácter de defensa colectiva.
- Formar parte subsidiaria de una agenda atlántica mucho más variada y polifacética.
- Ceder el liderazgo, al menos en el ámbito europeo, en la reforma multilateral del sistema de seguridad euroatlántico.

¹⁰⁶ Van Langenhove, Luk: *The EU as a global actor in a multipolar World and multilateral 2.0 environment*. Bruselas, 2010. Ed. Egmont Institute. Egmont Pappers, 36 (www.egmontinstitute.org/papereg/ep36.pdf) Los cambios en el sistema multilateral que lleva a estos autores a definir este nuevo concepto serían: se produce un cambio hacia una multipolaridad con unas características propias (un estado con proyección mundial, otros polos con poder regional y un proceso de integración continental en Europa aún sin concluir); el sistema actual interestatal entra en crisis (ONU + Breton Woods + organizaciones regionales) por la globalización económica y pérdida de eficacia del estado. El resultado es una compleja red en la que se permite un mayor y más justo equilibrio de poderes, en el que intervienen cinco tipos de actores: instituciones globales; organizaciones regionales; Estados, regiones y actores no estatales. Es un sistema en red porque no hay instituciones centrales, ni poder hegemónico, que organicen todo el sistema. La única forma de convivir en esta red, de impedir que se convierta en escenario de conflictos y fricciones, es convencer a todos de que solo a través de la cooperación se pueden solucionar los problemas globales.

¹⁰⁷ Tiene que hacerlo porque ha de comprender que Occidente, y la OTAN concretamente, no son las únicas alternativas y opciones posibles. Un ejemplo de esto lo encontramos en el siguiente artículo de Ibrahim Kalin: *Turkey and NATO: Is non alliance an option?* Today's Zaman. Marzo de 2010. Explica muy bien lo que otros han denominado «equilibrio múltiple» aplicado a la política exterior actual de Turquía. El autor afirma que la OTAN sigue siendo útil para Turquía, pero que este país tiene otras opciones a las que recurrir: algo que ya está haciendo para evitar depender de una única política. Turquía puede compaginar diferentes modalidades: un acercamiento con Rusia, la influencia sobre las ideologías islamistas, la reorientación hacia Asia Central y países turcomanos, etc.

¹⁰⁸ El exministro de Asuntos Exteriores de España, Miguel Ángel Moratinos, en un artículo publicado en el diario *El Mundo* el 3 de abril de 2009: «La OTAN del siglo XXI», habla en este mismo sentido de una Alianza renovada y reforzada para el siglo XXI, centrada en las funciones básicas de seguridad y como miembro de una comunidad internacional rica, variada, con una fuente de legitimidad primordial que emana de la ONU.

El resultado sería una OTAN menos visible, de perfil inferior¹⁰⁹, al servicio de lo que pueda ofrecer (con los medios y las formas coherentes con los cambios en la cultura de seguridad que se proclama) a otras instancias internacionales. Sin embargo no significa que se piense en su disolución, sino más bien en la sustitución, de manera racional, de los conceptos de seguridad actuales que simboliza por otros más modernos, inspirados en el multilateralismo. La OTAN de este itinerario es una organización que acepta el cambio de pensamiento estratégico para sobrevivir, pero que al tiempo aprovecha lo mejor de su legado histórico: la defensa colectiva.

Aunque se comparten muchos de los análisis y elementos argumentativos que son utilizados como plataforma para preconizar su disolución, la conclusión final a la que se llega es notablemente distinta: la OTAN, como hemos repetido en varias ocasiones, es necesaria como instrumento de defensa colectiva, pero para poderlo ser es necesario que sobreviva, y esto último lo conseguirá si se renueva al ritmo que lo están haciendo los enfoques de seguridad y realidades presentes.

Como apoyo práctico se alude a Afganistán y a los sistemas de asociación con terceros países (ambos factores como causa de cuanto de ella está en entredicho) como fruto de unos conceptos que la ponen en peligro, precisamente porque priman las soluciones militares sobre las políticas, en medio de unas realidades locales y generales en las que la complejidad del escenario requiere de recursos políticos, diplomáticos y económicos.

Si finalmente la OTAN ocupa esta posición menos relevante (o que pone menos énfasis en su iniciativa militar) se podrían invertir esfuerzos más generosos en lo que a estas alturas parece más importante desde el punto de vista de nuestros intereses: el desarrollo de la Unión Europea. Una actitud de activismo obstaculiza la puesta en práctica por parte de Europa de políticas de seguridad afines al espíritu (y a la práctica) que quiere proyectar internacionalmente.

Para llevar a cabo el contenido teórico que definen todos estos principios no serían necesarios retoques jurídicos importantes, tal vez solo aquellos que fueran en la dirección de establecer un mayor compromiso con la legitimidad de las Naciones Unidas (que habría que especificarlo mejor en el propio Tratado de Washington) o aquella que permitiera cambiar el concepto o término de ataque armado. Se habla en este último caso de su posible sustitución por otro más moderno y menos agresivo.

Desde el punto de vista estratégico aboga por acoger una definición amplia de amenazas, riesgos y desafíos, pero al tiempo enfatizando que la OTAN coopera, no monopoliza la lucha contra ellos. El concepto, o idea, es de una organización que se ve a sí misma como participante en la ejecución de programas políticos de carácter global, y aun estando abierto a ello, no pretende liderar la acción.

Concentrado todo en una frase aislada la estrategia a la que se debería acomodar sería la siguiente: estrategia participativa, con mantenimiento del principio de defensa colectiva, abierta a asumir los compromisos que le lle-

¹⁰⁹ Es lo que María Angustias Caracuel califica de una OTAN más débil. En op. cit. Madrid, 2004.

garan a través de la iniciativa política con que ella misma, u otros, trataran de gestionar conflictos, afrontar amenazas y gestionar crisis.

De esta manera debería descartar de sus documentos y decisiones, la filosofía estratégica que conservara su pretensión de seguir actuando como garante de la seguridad internacional¹¹⁰. No debe ser pieza fundamental del gran juego geoestratégico de nuestro tiempo¹¹¹, obviamente por cuanto se ha sostenido desde el punto de vista teórico hasta aquí, pero también porque Estados Unidos no confía en que pueda desempeñar ese papel y porque tampoco las opiniones públicas de Europa lo aceptarían¹¹².

Los conceptos a nivel estratégico deberían, llegados a este punto, reorientarse a partir de un tipo de análisis diferente al que suele hacerse. La idea es pasar de una orientación estratégico geográfica a otra de carácter más funcional. El cometido de último recurso de seguridad colectiva está asentado en su propia esencia y con él se ha de seguir contando (conservando su capacidad disuasoria frente a amenazas potenciales de gran envergadura). Ahora bien, en su cometido de miembro partícipe de un sistema multilateral del que no es organización exclusiva ni excluyente, ha de profundizar decididamente en responder a la cuestión de qué puede hacer en un contexto de sofisticación de amenazas y de aparición de diversidad de actores nuevos. Y además, añadiendo a ello el respeto al lugar que otros ocupan, y a las funciones y sinergias que aportan¹¹³.

¹¹⁰ Incluso algunos autores dicen que la ambición de una OTAN activa a nivel internacional a veces pone en peligro la propia estabilidad mundial, siendo más una fuente de problemas que de soluciones. Así lo asegura en un ensayo sobre Afganistán Wildman, David y Bennis, Phyllis: *Ending the US war in Afganistán*. Northampton, 2010. Ed. Olive Branch Press. En esta obra la tesis que se sostiene es la siguiente: toda ambición por convertir a la OTAN en un actor global a nivel mundial es una ilusión (a nivel estratégico Estados Unidos tiene el control; las diferencias entre los aliados son profundas y cada estado persigue sus propios intereses; las opiniones públicas de los países aliados no toleran misiones activas fuera de área; en la única y primera vez que se ha intervenido militarmente en un escenario exterior se vislumbra un fracaso y el deseo de escapar cuanto antes; cuando la OTAN ha prestado su apoyo, como tras el 11 S, este ha sido rechazado). Pero la prueba incuestionable del fracaso de una OTAN global ha sido Afganistán, que demuestra que las soluciones militares que puede proporcionar la organización con su estructura y pensamiento actuales son inútiles. Cuanto más se reflexiona sobre ello más contundente parece la alternativa que la relegue a una condición secundaria.

¹¹¹ Su utilidad será percibida con más claridad si asume que, aun siendo útil, no puede intentar excluir a otras organizaciones o actores también importantes, o incluso más. Su futuro depende de su capacidad para ser útil en la defensa de los intereses de seguridad que se comparten, es decir, deberá seguir existiendo como canal de la cooperación entre Estados Unidos y Europa, aunque cada uno de ellos podrá al tiempo seguir una política diversa en la defensa de sus ambiciones particulares. Esta idea está tomada de García Cantalapiedra, David: *The Changing nature of NATO: towards a regional security organization?* Madrid, 2010. Ed. UNISCI. UNISCI PAPERS, 22. www.ucm.es/info/UNISCI/revistas/UNISCI%20DP%2022%20DAVID_JAVIER.pdf.

¹¹² Algunas de estas conclusiones están obtenidas de las que expone Christopher S. Chivius al final del análisis de cinco alternativas para la OTAN. El texto completo es *Recasting NATO's Strategic Concept*. Pittsburg, 2009. Ed. Rand Corporation. Rand Project Air Force.

¹¹³ Ello exige dejar que otros exploten todas las posibilidades que puedan ofrecer, de manera que en la resolución de problemas no queden recursos políticos y materiales desperdiciados. El objetivo es sumar esfuerzos y aplicarlos por quien pueda hacerlo mejor y de la manera que pueda obtenerse más ventajas. Un caso práctico lo podemos ver con ocasión de las iniciativas que surgen para salir al frente del reto que supone la proliferación de armas de destrucción masiva.

En el marco estratégico teórico, el cuadro siguiente muestra las coordenadas principales del desarrollo de esta lógica:

Cuadro 8: superación OTAN I

<p>Reformas jurídicas/ estratégicas</p>	<p>La visión estratégica de la que se parte es que Occidente ya no tiene el monopolio de la dirección del mundo. Y de acuerdo con todos los argumentos que se derivan de esta afirmación, propone cambio del Tratado de Washington: dar mayor relevancia a las Naciones Unidas en el texto, cambiar el término de ataque armado, incluir principios de participación y cooperación con otras instituciones.</p> <p>Mientras tanto sería útil aprobar conceptos estratégicos de perfil bajo, ambiguos con alusiones generalistas, que remitieran constantemente a la ONU y a las decisiones de su Consejo de Seguridad.</p> <p>Estratégicamente no presenta grandes propuestas de transformación, sino cambiar estrictamente lo que no funciona para hacer más viable su faceta militar: incluso se habla de un concepto estratégico menos ambicioso que el de 1999.</p> <p>Esta reducción del campo de acción de la Alianza Atlántica en cambio aportará una referencia estratégica más exacta y precisa, limitándose a cumplir con el cometido de defensa militar de los países democráticos que la integran.</p>
------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

A nivel de estructuras y funcionamiento, el objetivo final que se perseguiría, siguiendo los principios expuestos anteriormente, sería el de una reforma que mantuviera la opción militar a gran escala para la defensa colectiva, pero que centrara sus esfuerzos en una reestructuración que buscara una complementariedad más armoniosa con el resto de elementos y actores del sistema internacional. Este es el significado profundo que se le concede a la idea de racionalización de sus estructuras.

De esta manera, el pensamiento estratégico global (sintetizado en el cuadro anterior) tiene un influjo muy profundo en las estructuras, como nos dice el cuadro siguiente¹¹⁴:

En el trabajo coordinado por Vicente Garrido Rebolledo: *Respuestas al reto de la proliferación*. Madrid, 2009. Ed. CESEDEN, se aborda desde una perspectiva multifacética la respuesta a ofrecer.

¹¹⁴ Se deberían crear unos mandos estratégicos destinados a la disuasión y a la respuesta, porque de no ser así, se correría el riesgo de discriminar la otra de las grandes funciones de la organización. Una idea para compaginar el núcleo duro de la defensa con las propuestas para una adaptación a las amenazas modernas (los trece puntos que hemos enumerado anteriormente), sería la de tener a disposición de los cuarteles generales reservas de efectivos y medios de los países aliados, así como una mínima fuerza nuclear. Se debería renegociar con los gobiernos los compromisos a contraer para conservar la estructura disuasoria, así como los que establecerían las condiciones de los que se deberían contraer en caso de un ataque masivo a gran escala. El arte de hacer posible lo difícil, como es el de mantener en la reserva unos recursos tan costosos financiados por todos los países miembros mientras la organización avanza discretamente en su modernización, sería premisa previa, ayudada por el impulso político que ofrecería el objetivo de hacer una institución más participativa.

Cuadro 9: superación OTAN II

<p>Reformas institucionales</p>	<p>Sería posible pensar en una reducción de efectivos y recursos económicos, más previsible aún si Estados Unidos sintiera que una organización de estas características no le es útil a sus intereses.</p> <p>Un nivel bajo de compromisos cuadra con la aspiración europea de no verse involucrada excesivamente en conflictos militares.</p> <p>Aboga por potenciar las reformas en las áreas de la diplomacia internacional y reducir la estructura militar. Las estructuras de tomas de decisiones y los órganos de decisión deben ser más abiertos y flexibles que los actuales.</p> <p>La principal reforma a llevar a cabo sería aquella que potenciara las relaciones con otras organizaciones, actores no estatales, etc. Del mismo modo deberían habilitarse capacidades para participar en programas mundiales que atacaran las raíces de los verdaderos desafíos a los que se enfrenta la humanidad: desde el deterioro del medio ambiente hasta la falta de entendimiento entre culturas.</p> <p>Habría que crear mandos estratégicos destinados a la disuasión y a la respuesta: disponiendo de fuerzas de reserva y una mínima fuerza nuclear de transición.</p> <p>Explica muy claramente las reformas institucionales que cree necesarias: mayores niveles de democratización de los nuevos países; cambiar los sistemas de cooperación con países no miembros incidiendo en la difusión de los valores democráticos; unificar todas las instituciones que en torno a la OTAN realizan funciones políticas; diseñar un presupuesto para actividades, programas y proyectos políticos.</p>
----------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Con una estructura militar menos ambiciosa y más realista (no como la que inspiró la creación de la NRF, cuyos resultados no están al nivel de lo que se esperaba) la OTAN podría concebir desempeñar funciones que otras organizaciones no pudieran asumir, sin por ello pretender restarles el protagonismo que reclama el cumplimiento de sus fines particulares.

Sus proyectos de expansión geográfica deberían quedar suspendidos y afrontar la defensa de los intereses estratégicos de sus miembros desde el respeto a los siguientes principios de funcionamiento:

- La OTAN está al servicio de sus miembros y no a la inversa. Las declaraciones que se realizan en cumbres pasadas, con motivo concretamente de la solicitud de nuevas tropas para Afganistán, parecen denotar un ejercicio de presión sobre gobiernos y sociedades que no favorece la imagen de la organización.
- Ha de cooperar a través del diálogo en la resolución de problemas globales. No se sostiene en esta ocasión que deba involucrarse con todos sus medios y recursos en las soluciones. La idea que se ha de transmitir es la

de que la OTAN es una fuente de ideas continua, se ofrece en cooperación con otros actores internacionales para estar a disposición de lo que se le demande y cuando, así se le sugiere, aun haciendo sacrificios propios, elimina los impedimentos para que otros puedan actuar con naturalidad. La voz de sus dirigentes ha de estar presente en los foros en los que se abordan cuestiones como el cambio climático, la lucha contra la pobreza, la ayuda humanitaria, pues todos ellos son factores que inciden en la estabilidad y en la posibilidad de proporcionar seguridad en el futuro.

- Afronta el problema geoestratégico (emergencia de nuevos poderes, aparición de desafíos desconocidos, etc.) sabiendo que es una pieza de un gran tablero en el que también buscan su sitio los Estados, otras organizaciones y unidades de decisión susceptibles del máximo respeto. Su prioridad básica ha de ser la promoción del derecho internacional, al que deberá someterse. Ha de integrar a sus hábitos de actuación los ingredientes de lo que recientemente se denomina *soft power*, que en líneas generales significa hacer gala de una predisposición continua al diálogo político.

En definitiva, estaríamos ante una OTAN cuya prioridad práctica queda desbancada de la posición de privilegio que ocupa en la seguridad europea, como lo prueban estas propuestas sobre su funcionamiento:

Cuadro 10: superación OTAN III

Funcionamiento	<p>El interés lo centra la aspiración por construir un orden mundial que facilite un auténtico gobierno a nivel planetario de carácter más democrático. El papel de la OTAN en la esfera internacional quedaría relegado al cumplimiento de las misiones que se le encomendaran desde instancias superiores.</p> <p>La gran revolución del funcionamiento de la OTAN debería permitir convertir una organización pensada para la defensa colectiva en una institución que, sin renunciar a esa esencia, adoptara como premisa una actitud cooperativa. Para el caso de los intereses que están en conflicto con los de otras instancias se propone incrementar las relaciones (Rusia, principalmente) antes que reducirlas. Esto es igualmente válido para acercarse al desafío de las potencias emergentes.</p> <p>Progresivamente las funciones que tienen que ver con gestión de conflictos, prevención, etc irían siendo compartidas con otras organizaciones, replegándose la OTAN a la actividad de tener al día su capacidad disuasoria, de análisis del contexto y cooperación.</p> <p>También se habla de actividades internas como la de contribuir al control democrático de las instituciones de defensa de todos los países miembros.</p> <p>En sintonía con este espíritu se cree conveniente trabajar más en contacto con los ministerios de los países aliados y asociados en cuestiones como: educación, adiestramiento, investigación, concienciación, etc.</p>
-----------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

En cuanto a su relación con Europa, cabe plantearse: ¿cómo puede la OTAN asumir que la preponderancia ganada desde la época de la guerra fría puede ser un obstáculo incluso para su supervivencia? La mejor forma, la más realista, es la de contribuir a eliminar la insatisfacción que genera un proyecto europeo inconcluso, cuyos seguidores a veces culpan a la Alianza Atlántica de frustrar los progresos de algunas instituciones.

Pasos concretos serían:

- Potenciar la creación de una estructura militar estable de la Unión Europea y cooperar en el desarrollo de unas capacidades militares autónomas¹¹⁵.
- Facilitar un acercamiento multifacético entre la Unión Europea y Estados Unidos que destaque sobre el que se hace entre la OTAN y la UE actualmente, o que sustituya en importancia a las relaciones bilaterales que mantienen algunos países miembros con el gobierno de los Estados Unidos.
- Relegar a la OTAN en los términos que se han explicado durante este itinerario propiciaría reducir otro de los defectos, o vicios, que ha generado la competencia entre la Unión Europea y la Alianza Atlántica: la aparición de duplicidades. Al asumir una posición política menos ambiciosa, que encaja perfectamente con el respeto a la acción de otras organizaciones, sería posible un desarrollo de la política común de seguridad y defensa sin entrar en rivalidad con las actividades de la OTAN.
- La Unión Europea, y por ende sus Estados miembros y buena parte de las sociedades, se sentirían más cómodos al poder desarrollar su sueño de ser actores de cambio a nivel internacional¹¹⁶. Todo lo anterior sería propiciatorio de un beneficio mutuo.
- El fin de la dinámica del conflicto, del esquema simple «Occidente versus resto del mundo», contribuiría a la estabilización de parte de la periferia europea, que actualmente se ve como una fuente potencial importante de inseguridad, de amenazas y de riesgos. En definitiva, sería un apoyo importante a la política de vecindad de la Unión Europea y a otros intentos de encauzar multilateralmente la resolución de problemas internacionales que afectan muy directamente al viejo continente.

Terminamos aludiendo al problema geoestratégico, que lo afronta proponiendo crear un polo de entendimiento Estados Unidos-Unión Europea-Rusia, que se consolide progresivamente, y que con los necesarios avances en la cooperación económica y tecnológica, pueda erigirse en un competidor creíble frente a Asia Oriental, al tiempo que genera estabilidad en una de

¹¹⁵ Tras realizar un ejercicio de comparación entre las capacidades de la UE entre 1999 y 2009 se concluye que no hay avances significativos, y que aún la distancia entre la realidad y la imagen es muy amplia. Así se destaca en el estudio elaborado por Keohane, David y Blommestein, Charlotte: *Strength in numbers? Comparing EU military capabilities in 2009 with 1999*. París, 2009. Ed. European Union Institute for Strategic Studies. POLICY BRIEF. Diciembre de 2009. www.iss.europa.eu/uploads/media/PolicyBrief-05.pdf.

¹¹⁶ Utilizamos el término cambio refiriéndonos a las transformaciones producidas en el orden internacional que cuadran más con los principios de la Unión Europea.

las zonas del mundo de mayor porvenir geoestratégico: Asia Central¹¹⁷. Sin lugar a dudas el papel propiciador que puede ejercer la OTAN debe considerarse inestimable.

En este punto estaría en consonancia con la postura y el programa de un nuevo Tratado Europeo de Seguridad Colectiva, como el que desea discutir Rusia, sumergiendo en él a la OTAN. Aquí podemos conectar esta lógica con las que defienden la supresión neta de la organización.

4.2. SUPRESIÓN DE LA OTAN

La diferencia con el pensamiento anterior es que propugna una superación a través de la supresión de la organización. La sustitución de la misma se contempla desde distintos ángulos, y aunque no es fácil organizar una amalgama de fuentes tan dispares, con fondos ideológicos tan poco afines y con niveles de preparación y elaboración tan descompensados, hemos tratado de ordenar este bloque lógico.

La sustitución de la OTAN viene acompañada por la pretensión de que se configure una Unión Europea realmente autónoma en los campos de la seguridad y la política exterior. Desde aquí se contemplan algunas perspectivas u opciones por las que continuar, aunque el requisito que se ha de cumplir para poder transitar hacia esos otros esquemas es el de dicha sustitución. De esta manera se coloca el desarrollo de la UE como un fin en sí mismo, pero también como paso previo para alcanzar otras metas.

Entre las últimas hay dos proyectos que desarrollamos. El primero de ellos sería la negociación y aprobación de un nuevo tratado europeo de seguridad colectiva (con una UE que habla únicamente por sí misma) y el segundo es la implantación de nuevos conceptos de seguridad, más participativos, de transformación de las organizaciones internacionales (con la ONU a la cabeza) en líderes de un orden internacional realmente democrático. En este último caso, una UE madura y autónoma es también una condición *sine qua non*, por cuanto habría de permanecer en la vanguardia de este proceso de reforma de los conceptos, principios y funcionamiento del orden global.

Es decir, la UE se debe convertir en el catalizador de un cambio revolucionario en el mundo, cambio que incluye la supresión de la OTAN, pero que también da razón de ser al proyecto europeo a nivel universal, concita la unidad de las voluntades y reconcilia la política con las ambiciones populares.

En este apartado abordamos en primera instancia la conformación de esa unidad europea, y después explicamos los dos itinerarios que se pueden suceder dentro de esta lógica de supresión:

¹¹⁷ La estabilización de Asia Central (léase, aparte por supuesto de Afganistán, conflictos étnicos en Uzbekistán, posible caso de proliferación nuclear en Irán, emergencia del terrorismo yihadista en toda la región) tendría repercusiones muy positivas para facetas de la seguridad tan importantes como la lucha contra el terrorismo o la seguridad energética. Avanzar en ambas cuestiones permitiría afrontar la competencia con China, por ejemplo, con enorme ventaja.

- La alternativa que ofrece la firma de un nuevo tratado europeo de seguridad colectiva.
- La aplicación de nuevos conceptos de seguridad, con la reforma de las instituciones internacionales como eje.

4.2.1. La base: una UE autónoma y supresión de la OTAN

Desde esta lógica, si la UE no termina de consolidarse y ser autónoma en el ámbito de la seguridad no puede soñarse con la participación en la construcción de un orden internacional justo y estable. Pero este pensamiento expresa otra condición que la distingue claramente de lo visto hasta ahora. La culminación del proceso de integración es obstaculizado por el esquema atlántico y por la propia OTAN, siendo su desaparición indispensable para una Europa unida. Hay además un componente ideológico que ha de servir para unificar el continente –la defensa de unos valores europeos– que nos distingue claramente (e incluso nos confronta) de Estados Unidos. Luego ni prácticamente, ni ideológicamente, interesa a Europa seguir manteniendo el vínculo transatlántico.

Para los defensores de esta visión hay un hecho incontestable de la realidad internacional: los intereses norteamericanos y los europeos, en lo que respecta a su seguridad, se han ido distanciando con el tiempo, esa es la clave del contexto en el que nos movemos por lo que respecta al porvenir de la OTAN. La propia Europa se separa de una defensa eficaz de los suyos cuanto más aminora el ritmo de desarrollo de su política común de seguridad¹¹⁸. Se perjudica a sí misma, actuando con negligencia global, cuando no encuentra las formas adecuadas para multiplicar las iniciativas consensuadas que la fortalezcan autónomamente.

Así pues, una Europa autónoma es la unidad que se erige en la pieza clave para empezar a construir una nueva arquitectura de seguridad internacional desligada de la presencia de la OTAN. Y esto es así a pesar de las diferentes concepciones desde la que se aborda, tanto si se piensa desde un punto de vista eminentemente ideológico (nueva sociedad internacional, nuevos proyectos ideológicos, etc) como si se hace desde unas posturas que priman criterios geoestratégicos (nuevo tratado europeo de seguridad colectiva).

En líneas generales se parte de un concepto muy positivo de lo que Europa representa en términos simbólicos: unos valores que la distinguen, particularizan y la hacen definirse muy claramente desde un punto de vista ético.

¿De dónde procede esa interpretación de lo que es Europa? ¿Dónde se origina ese optimismo por la coherencia de sus valores matrices? ¿Dónde crece esa convicción en un porvenir prometedor siempre y cuando se venzan las resistencias a actuar congruentemente consigo misma?¹¹⁹ En nuestra opinión, de

¹¹⁸ Rey Marcos, Francisco: *¿Qué hacemos con la OTAN?* Madrid, 2005. Comentarios publicados por el IECAH con motivo del viaje de George Bush a Europa en febrero de 2005.

¹¹⁹ Francisco Rey Marcos, Martín Ortega, Esther Barbé; Serge Halimi; movimiento stop to NATO; diversos textos movimientos asociativos internacionales.

dos conceptos (y un análisis de la realidad contextual) fundamentales: Europa defiende unos valores humanos con validez universal (reconocidos por tales incluso por sus adversarios)¹²⁰; y además propone medios alternativos para ejercer esta defensa a los que se han utilizado tradicionalmente¹²¹. Estas dos particularidades de la personalidad histórica de la Europa actual son elementos favorables para la resolución de los grandes problemas mundiales: significan una mejor comprensión de los mismos y una propuesta de los recursos más adecuados para resolverlos. En cuanto al contexto (según decíamos), este también beneficia esta interpretación, ya que ha sido patente la indiferencia de los Estados Unidos hacia la seguridad de Europa. Pero aun cuando se considerase esto último como cuestión liquidada, existe una tendencia estructural del sistema internacional que debilita las soberanías nacionales, premiando las políticas de integración más que los egoísmos¹²². La máxima coloquial que resume esta argumentación sería: Europa tiene sus propias ideas, el análisis del contexto nos dice que la OTAN está efectivamente muerta y la Alianza Atlántica es un referente obsoleto.

Se constata que se produce la necesidad de una nueva Europa que ofrezca un pensamiento renovador. Esto es así a poco que contemplemos la realidad internacional de nuestro tiempo. Los conceptos que ofrecen organizaciones como la OTAN están superados¹²³, no son fruto de una demanda deseada. Las reticencias a liquidar estos restos son un obstáculo importante para el desarrollo y promoción de los valores que reflejan el sentir europeo. La innovación de la filosofía de seguridad en cuyo seno se desenvuelven estos argumentos, ha mostrado mucha vitalidad en cuanto a sus formas de difusión, utilizando nuevas tecnologías y tratando de captar la atención de las generaciones más jóvenes.

¹²⁰ Ortega, Martín: *Building the future: The EU's contribution to global governance*. París, 2007. Ed. EUISS. Chaillot Pappers, n.º 100. www.europa.eu/uploads/media/cp100.pdf.

¹²¹ Barbé, Esther (coordinadora): op. cit. Madrid. 2005.

¹²² Martín Ortega define el proyecto europeo como basado en un sueño postnacional y multicultural: «one of the main characteristics of the European process is that rule of law presides over relations among states, instead of brute power...».

¹²³ Vamos a mencionar dos ejemplos muy claros (y quizá muy extremos, por lo que transmiten sin ambages su sentir) de lo que significa la OTAN para algunos de los autores que conforman esta línea de pensamiento. Desde el punto de vista ideológico, Willy Meyer (desde la secretaria de Izquierda Unida en marzo de 2010) da a conocer el siguiente documento: «La mayor arma de destrucción masiva es el hambre y la pobreza». Según él los principios fundamentales para abordar una nueva política de seguridad serían los siguientes: dejar en lugar secundario los principios defensivos; eliminar del Tratado de Lisboa la vinculación entre la Unión Europea y la OTAN; basar la política de seguridad en principios pacíficos y desmilitarizados (punto 0 de armamento como objetivo último); retirada de todas las bases de Estados Unidos del suelo europeo; desviar el gasto militar a los objetivos del milenio; priorizar el derecho de autodeterminación de los pueblos; las amenazas a la seguridad (como la piratería) tienen su origen en el hambre y en la desigualdad social.

El otro ejemplo es el artículo que Carlos Taibo publica en *Público* el 3 de abril de 2009 con el título: «Cumpleaños de la OTAN». En este caso el análisis no se sostiene únicamente en principios ideológicos, sino también en una percepción geoestratégica muy definida. ¿Qué significa hoy la OTAN?: una avanzada militar de los países ricos; el brazo armado de la globalización; un instrumento para convertir el norte en una fortaleza cerrada; una institución al margen de la ONU; una organización que sirve a los intereses estratégicos de Estados Unidos; una organización con espíritu expansivo que presiona sobre Rusia, y que, en términos generales, crea problemas globales.

Ahora bien, si profundizamos en el estudio de los conceptos que dan valor a este «sentir europeo», hallaremos una visión más antropológica de la seguridad y la aspiración a construir un nuevo orden mundial sobre otras bases éticas¹²⁴, e incluso sobre otras bases estratégicas, más participativas, y adaptadas a otro ritmo histórico.

Hay además una serie de ideas nuevas en las que se debe inspirar la estrategia inaugural de una Unión Europea autónoma:

- Imponer una visión estratégica moral antes que geoestratégica.
- No señalar enemigos concretos, y si se hace, que sea fruto de una comprensión minuciosa de los motivos más profundos que condicionan su comportamiento.
- Fijar como objetivo prioritario luchar contra las causas de la conflictividad.
- Abogar por un sistema multilateral genuino, algo que solo se conseguirá si los Estados ceden parte de su soberanía, en lo que atañe a seguridad y defensa, a las organizaciones internacionales. Se deberá declarar solemnemente la supeditación a las decisiones que estas últimas tomen.
- Elaborar un catálogo de problemas que efectivamente afecten a la humanidad. Evitar que lo que es un problema de una minoría, por obra de mecanismos intelectuales diversos, se erija en el principal objetivo de la mayoría. Hay que pensar en el mundo como unidad, sin consentir prerrogativas en función de la capacidad de influencia de grupos o países.
- Dar por superadas definitivamente las relaciones internacionales basadas en las realidades de poder¹²⁵.

¹²⁴ Llama mucho la atención que esta idea tiene también su correlato, desde el punto de vista de las nociones geoestratégicas, en la pretensión de incluir a Rusia en esta nueva arquitectura de seguridad.

¹²⁵ Algunos sectores intelectuales y movimientos sociales interpretan esta máxima en términos de sustituir dicho mecanismo (incluso el mismo vocablo) por el de relaciones democráticas entre pueblos. Que dichas tendencias están dando lugar a iniciativas organizadas lo demuestra la celebración anual del Foro Social Europeo. En él se exponen las propuestas para una política europea diferente, lo que abarca al campo de la seguridad, y por tanto a la OTAN. Parte de las cuestiones que se discuten, así como de los documentos que publican, ayudan a completar la visión de un itinerario que dialécticamente (y también de manera diversa) indaga sobre los principios de seguridad de un nuevo siglo. El penúltimo de estos foros se celebró en Estambul entre los días 1 y 4 de julio de 2010 (5.000 participantes, 200 seminarios y talleres). En la resolución final se aprobaron declaraciones formales que proponían medidas políticas para una Europa unida: actuación conjunta europea contra la crisis; libertad de movimiento (disolución de FRONTEX); final de las medidas de excepción contra el terrorismo; reducción de los presupuestos de defensa de los Estados; aplicación por parte de la UE de un auténtico soft power; salida inmediata de Afganistán; aplicación de sanciones contra Israel; desmilitarización de Chipre y del Cáucaso; afirmación rotunda de que la OTAN es el principal obstáculo para la paz mundial. En aquella ocasión se discutieron temas que entran de lleno en el análisis de este trabajo. El último foro social se celebró en Florencia en 2012 bajo el lema «Firenze 10 + 10», y como reflejo de cuanto ocurre en las instituciones el desarrollo de la crisis económica lo centró todo. En líneas generales se percibió la asistencia de menos organizaciones. De ahí que se derivaba la sensación de que había que replantearse el funcionamiento de estos eventos. Proponemos la lectura de Stanislas Jourdan: *Firenze 10 + 10: Learning from defeat*. En <http://boilingfrogs.info/2012/11/20lessons-from-firenze-1010/>.

En el cuadro siguiente resumimos esquemáticamente estas ideas:

Cuadro 11: superación OTAN IV

<p>Reformas jurídicas/ estratégicas</p>	<p>El objetivo central es el desarrollo histórico de la Unión Europea, por lo tanto en esta alternativa no se nos dice si hay que denunciar formalmente o no el Tratado de Washington: porque lo que realmente interesa es profundizar en la realidad jurídica de la Unión Europea. Habría que establecer un nueva manera de relacionarse con Estados Unidos superando el tradicional Vínculo Atlántico que conocemos.</p> <p>En consecuencia el concepto estratégico no es el de la OTAN sino el de la Unión Europea: visión estratégica moral, objetivos identificados con los grandes problemas mundiales; la fuerza de la empatía; apoyo al desarrollo del sistema multilateral; proyecto con capacidad de atraer a las nuevas generaciones; búsqueda de nuevas relaciones con los poderes más involucrados en planteamientos universalistas.</p>
<p>Reformas institucionales</p>	<p>Es lógico pensar que según se van desarrollando las estructuras de una política común de seguridad y defensa se irán disolviendo paulatinamente las que ahora derivan de la Alianza Atlántica.</p>
<p>Funcionamiento</p>	<p>También aquí hablamos del funcionamiento de la Unión Europea, de la materialización de una serie de políticas activas que apliquen los principios descritos y no den lugar en ningún momento a la sensación de vacío de poder: potenciación de capacidades exclusivas de la Unión; utilización de unos medios distintos a los de la disuasión militar clásica; liderazgo en la conformación de un orden internacional multilateral.</p>

Ahora bien, las ideas principales que se postularían como armazón de los conceptos estratégicos asumidos por la Unión Europea serían:

- La concentración de esfuerzos en problemas universales es la mejor manera de adquirir un protagonismo a nivel global: su fuerza está en la empatía que genera, no en sus efectivos militares.
- Se debe establecer un diálogo nuevo entre europeos y estadounidenses: existe margen de maniobra y espacio para la negociación. No partimos de cero, hay valores que compartimos, una historia de alianzas, etc.
- Una prioridad de la política europea debe ser contrarrestar los efectos negativos provocados por la guerra global de Estados Unidos contra el terrorismo y que el presidente Obama no ha superado.
- La defensa de unos principios universales está por encima de intereses de seguridad: además dan identidad propia al proyecto europeo, ilusionan a los más jóvenes, nos hace ganar adeptos en todo el mundo, respeta la decisión de la mayoría de las poblaciones.
- Europa ha de buscar en el mundo los poderes que sean más favorables a sus planteamientos generales: la relación con Estados Unidos también será concebida en función del acercamiento que se produzca en posturas

sobre cuestiones que realmente importan a Europa: cambio climático, derecho internacional, pobreza y desarrollo, etc.

Ahora bien, si hasta el momento nos hemos movido en el plano teórico, hay que reconocer que la materialización de esta alternativa estará sujeta a avatares que podrán invalidar sus objetivos¹²⁶, la verificación de los cuales debe ser articulada en torno a políticas activas. La primera de ellas es la potenciación de unas capacidades exclusivas de la Unión: militares y defensivas. A través de medios parecidos a los que esgrime una organización como la OTAN, pero sujetas a los principios fundamentales que defienden los europeos: combinación de fuerzas, recursos diplomáticos, civiles, y sobre todo, políticos. La meta es poder competir a largo plazo con Estados Unidos, pero no de la forma que conciben algunos (rivalidad militar), sino aplicando los argumentos de los que hemos hablado que excluyen hacerlo solo en el campo de la defensa. Solo así se podría hacer realidad el anhelo de liderar una visión estratégica global y negociar con la potencia americana en términos de igualdad.

La vinculación decisiva se produciría entre las sociedades y pueblos. Uno de los motivos que explican el fracaso del tratado constitucional (freno para la unificación política) es la frustración generada en la opinión pública entre lo que creen que es Europa y lo que esta realmente puede ofrecer. El resultado hasta ahora ha sido el repliegue de las sociedades, un reencuentro con las mismas se producirá a través de políticas más europeístas, no conformándose con conseguir votos explotando los descontentos. La comunión entre gobiernos, sociedad civil e instituciones europeas debe ser la senda a través de la cual avanzar en la unidad. Los pasos hacia atrás, los desajustes iniciales, los resultados indecisos de algunos programas a iniciativas¹²⁷, los obstáculos surgidos en medio de debates cruciales, a gestionar el proceso en medio de estas circunstancias habrá que acostumbrarse. Todos estos son marcas inevitables de un reto, todas salvables si el compromiso con los principios europeos es firme.

La confianza en las posibilidades de Europa, inserta en las voluntades del hombre de la calle y de los políticos, no está fundamentada en ilusiones, sino en realidades que nos muestran dónde está el principio del éxito. El enfoque multilateral, que tan bien ha asumido y desarrollado la política de la Unión, se sabe que aporta beneficios para la estabilidad y gobernanza mundiales, así como influencia a los que se comportan según actitudes congruentes con él. La única Europa fuerte imaginable es la que difunde un paradigma de la sociedad internacional de estilo kantiano. Podría haber otras Europas, particulares, mejor ceñidas por políticas de seguridad tradicionales, pero en esos casos las dificultades encontradas serían mayores, los competidores más feroces, las sociales

¹²⁶ El propio Martín Ortega cree que se pueden dar cuatro escenarios de futuro: países europeos desunidos, unión comercial europea, pequeña Europa y gran Europa (con nuevo tratado constitucional, ministro de asuntos exteriores y política de defensa común).

¹²⁷ Podrán aparecer algunos contratiempos como el que provoca el desencuentro de Tervuren en 2003, aunque habrá que estar preparados para asumir que Europa no adquirirá una posición de liderazgo de la noche a la mañana, que se tratará de un proceso largo en el que habrá que estar comprometido. A propósito de Tervuren proponemos Ignacio Cartagena: op. cit. Madrid, 2004.

más reacias, es decir, en conjunto, Europa solo puede soñar con posiciones de liderazgo ajustándose a los valores que se supone que la definen.

4.2.2. La búsqueda de nuevos conceptos de seguridad¹²⁸

La revolución profunda que representa en el plano teórico una nueva idea de la seguridad, en todas sus manifestaciones, se revela especialmente en los conceptos estratégicos¹²⁹. Las soluciones que tradicionalmente se adoptan, las actitudes que se siguen, los planteamientos convencionales, deberían ser revisados, modificados radicalmente, dando la oportunidad a las nuevas concepciones, removiendo los obstáculos seculares que han evitado su puesta en práctica. Ante la globalización, el mundo, las sociedades, sus gobiernos en particular, han de recurrir a otros métodos, pues los desafíos actuales no han sido nunca antes conocidos. En conjunto, lo que ideemos tiene que estar dirigido por el principio de que todo lo que debe repercutir en beneficio de la mayoría ha de ser el resultado de la participación del mayor número. La integración en el orden internacional, en pie de igualdad, mediante instituciones auténticamente democráticas, es el sello que comparten estas corrientes de pensamiento. La convicción de que la inseguridad, los conflictos de los que surge, son consecuencia de la exclusión y de la desigualdad, es otro de ellos.

En estos términos es donde deben fijarse los objetivos estratégicos, no en cuestiones territoriales, de pugna por los recursos o de reprimir únicamente los efectos exteriores de las causas últimas de los conflictos.

La búsqueda de nuevos esquemas de seguridad, proyectada sobre la Alianza Atlántica, tiene que ver con dos ideas básicas que expresamos sintéticamente:

- La OTAN es una organización del pasado, anacrónica si atendemos a los fines y objetivos para la que fue creada.
- El pilar más fuerte de la organización, Estados Unidos, no tiene interés en ella, como demostró tras los atentados del 11 de septiembre, y como sigue demostrando la nueva administración Obama.

El término búsqueda, distintivo de esta actitud intelectual, nos recuerda que desde el interés por encontrar y construir nuevos modelos de seguridad se abren varios caminos, se manejan alternativas muy diferentes. Reconocemos

¹²⁸ Esta alternativa es parte importante del pensamiento de corrientes intelectuales y vanguardistas que surgen desde los años noventa. Es muy fácil la identificación teórica de este pensamiento en multitud de textos surgidos en el seno de los mismos. Las fuentes concretas utilizadas han sido Isaías Barreñada, Carlos Álvarez de Sotomayor, Ignacio Ramonet, Manuela Mesa; Paloma García Picazo; Chris Abbot; textos procedentes de movimientos asociativos alternativos.

¹²⁹ Como se verá, algo que distingue la exposición de este itinerario del resto es precisamente su lógica teórica, que hace abstracción de problemas o cuestiones que tienen que ver con la seguridad, pero que mantiene sus planteamientos también en el mismo nivel. Por esa razón no debemos esperar referencias a recursos concretos, problemas específicos o detalle de medidas a llevar a cabo: eso le confiere su propia personalidad a este pensamiento, que no por ser abstracto ha de ser tenido en menor consideración.

que puede ser difícil a veces encuadrarlas en una misma opción genérica, pero en todos los casos se comparte la misma idea básica de «revolucionar» los conceptos. Aunque acoja opciones diversas, lo común a todas ellas, compartido con tanta intensidad como para sobresalir sobre las diferencias ideológicas es, la adquisición de una dinámica que, entre otras cosas, aspira a dar con un esquema de seguridad al margen de la OTAN.

Independientemente de la variedad de enfoques, que dan lugar a diferentes conceptos, hay una serie de características filosóficas que se comparten^{130, 131}:

- Hay que combatir, tanto en los grandes conflictos internacionales, como en los de menos ámbito, las perspectivas de los bandos más radicales.
- Hay que superar las visiones estereotipadas del «otro».

¹³⁰ Hay que tener en cuenta que encontramos iniciativas para aplicar nuevos conceptos de seguridad en bibliografía especialista, pero también la hallamos en movimientos claramente anti-OTAN, algunos de los cuales están completamente organizados en torno a proclamas y manifestaciones que anuncian un universo ideológico revolucionario. Habitualmente, con motivo de las cumbres de jefes de Estado o de gobierno de la Alianza Atlántica, estos grupos firman manifiestos que repiten su oposición a la organización. Uno de los que vio la luz en España es el *Manifiesto contra la OTAN y la reunión de ministros de defensa en Sevilla* (8, 9 de febrero de 2007). Obsérvese la coincidencia con muchos de los argumentos aparecidos a lo largo de este itinerario lógico: En los últimos años la OTAN ha sido un instrumento de la lógica imperial de Estados Unidos; es un impedimento para que la UE busque otros horizontes; ha servido para imponer la férula occidental en espacios codiciados; ha acometido interesadas ampliaciones en Europa Central y Oriental para evitar que surjan rivalidades; ha contribuido al descrédito de la ONU.

Este mismo pensamiento suelen recogerlo también partidos políticos consolidados de izquierda. Mencionamos un texto, que por estar redactado en inglés y por lo común de sus argumentos, ilustra también cómo se ven reflejadas dichas opciones políticas en los principios anteriores. Su título es «For the dissolution of NATO. For a policy of Peace and Cooperation with all peoples» (www.pcp.pt/dissolution-nato-policy-peace-and-cooperation-all-peoples). Es una declaración publicada por la Comisión Política del Partido Comunista de Portugal en abril de 2010. Volvemos a encontrar las mismas alusiones al imperialismo americano, a su carácter antidemocrático, a su naturaleza ofensiva (como lo demostraría su negativa a disolverse tras la caída del muro de Berlín), a su afán exclusivamente militar y a su consideración como brazo armado del capitalismo globalizador. A ello añade una reflexión sobre la contradicción existente entre la mayoría de las constituciones europeas y las actividades que fomenta.

Muchos grupos pacifistas establecen alianzas, sirviéndose de medios de comunicación y difusión de todo tipo, en torno a la lucha contra la OTAN. Uno de los movimientos más universales es «stop NATO», que colabora también con *not-to-nato*. Como ejemplo de la lógica utilizada deseamos hacer referencia a la convocatoria de movilizaciones con motivo de la Cumbre de Kehl y Strasburgo en 2009. El documento llevaba por título: «Not to war: not to NATO», y se dirigía a organizaciones de todo el mundo. Las ideas contenidas en el mismo se pueden sintetizar en los siguientes puntos: la OTAN tiene una naturaleza militar agresiva y expansionista; es un obstáculo para la paz mundial y sustentadora de políticas de terror; la Alianza es un vehículo del imperialismo americano; es un instrumento para sobrepasar la ONU y el derecho internacional; absorbe el 75% del gasto militar del mundo; la política nuclear de la OTAN incrementa las tensiones dentro de Europa; es un obstáculo para el desarrollo de la Unión Europea.

¹³¹ La enumeración de principios que describen este pensamiento ha sido fruto de un proceso de abstracción, en el que se han eliminado las proclamas propagandísticas y las referencias excesivamente concretas, con el fin de obtener un conjunto general de argumentación representativa.

- Es necesario reformar las instituciones internacionales de carácter multilateral, convirtiéndolas en foros más democráticos y participativos, dando asiento también a entidades no estatales.
- Los grandes problemas que afectan a la seguridad del mundo no tienen una solución militar¹³².
- Los desafíos a la estabilidad global solo se pueden afrontar con la participación y concierto del mayor número posible de ideas y actores.
- Nadie puede, ni debe, imponer su agenda particular al resto del mundo, cuyos problemas globales han de ser la principal preocupación de todos.
- Es necesario reforzar el derecho internacional creando normas que obliguen a todos, y mecanismos que sirvan para garantizar el cumplimiento de las leyes.
- Europa es un factor clave para que surja una nueva cultura de seguridad, trabajar para superar la crisis de identidad que le afecta es hacerlo en beneficio del resto del mundo, y la OTAN es un freno para su desarrollo.

Entre lo que une a estas corrientes y movimientos debemos subrayar una visión que, más que estratégica, es ideológica. En el centro de los problemas de seguridad está el hombre, la solución de conflictos, las crisis que surgen entre entidades y grupos políticos deben ser analizadas en base a un conocimiento del mismo. Es posible y necesario aportar soluciones estratégicas, pero primero habría que consolidar un nuevo conocimiento que informe sobre una ética diferente. ¿En qué factores hay que incidir para interpretar mejor el mundo y superar los conflictos? En uno primordial: en la mente humana.

El siguiente cuadro contiene las referencias ideológicas que comparten los diferentes proyectos de esta lógica.

Cuadro 12: superación OTAN V

<p>Reformas jurídicas/estratégicas</p>	<p>Se propone una larga serie de reformas que afectarían a todas las instituciones internacionales y tocarían de lleno la soberanía de los estados. Muchos de los grupos que defienden un orden alternativo propugnan la disolución de la OTAN, aunque no es una opinión unánime.</p> <p>El cambio más radical con el que se identifican afecta a los conceptos estratégicos: todo lo que decida tiene que repercutir en beneficio de la mayoría de la humanidad, por lo que el camino es intensificar la cooperación internacional para crear instituciones auténticamente democráticas. Otra de sus ideas clave es que la inseguridad y los conflictos son consecuencia de la exclusión y la desigualdad.</p>
<p>Reformas institucionales</p>	<p>El objetivo último es dirigirse hacia un multilateralismo real, en el que tengan cabida no sólo los estados (obviamente en pie de igualdad) sino también organizaciones no gubernamentales y grupos de colectivos de diversa procedencia.</p>

¹³² El texto de cuantos hemos leído que mejor representa esta convicción es *46 Arguments Against the Present and Future Nato Expansions*. Fue publicado en 2010 por The Transnational Foundation for Peace and Future Research. Accesible en <http://www.transnational.org/SAJT/pressinf/pf36.htm>.

Funcionamiento	Este nuevo esquema ha de estar gestionado por otras formas de actuación: con estrategias que no señalen enemigos concretos; luchando contra las causas de la conflictividad en vez de contra sus manifestaciones; elaborar un catálogo de problemas que afecten a la humanidad en su conjunto y volcarse en su resolución de manera colectiva; dar por superadas de manera definitiva las relaciones internacionales basadas en las realidades de poder.
Unión Europea	Para su defensores Europa representa la gran esperanza, pero una Europa liberada de sus compromisos atlánticos. Se habla de un proyecto de integración que culmina autónomamente y que cede parte de sus prerrogativas en materia de seguridad a favor de ideales cosmopolitas y universalistas. Es una Europa que reduce el gasto militar e incrementa espectacularmente la ayuda al desarrollo.

Añadimos un listado que muestra cómo en la búsqueda de esa plasmación práctica de los conceptos explicados se ubican distintas opciones que desarrollan de manera diversa una nueva filosofía de seguridad:

- Alianza de civilizaciones (su faceta teórica)¹³³.
- Paradigma de seguridad sostenible¹³⁴.
- Alterglobalización¹³⁵.
- Democracia participativa¹³⁶.
- Gobierno mundial a través de un sistema de seguridad colectivo y cooperativo consensuado¹³⁷.

En las estrategias a seguir, como hemos dicho, concebidas para todo el mundo, hemos de añadir conceptos tales como el multiculturalismo. Define una de las características de la sociedad internacional (también de todas las sociedades actuales), implica a su vez una predisposición al intercambio abierto de experiencias y acervos culturales diversos. Como tal debe tener su correlato en el orden político, estando presente en la interpretación del contexto, pero también en la aportación de soluciones.

Existen algunas experiencias, según estas concepciones, que en principio se adaptarían a algunas de estas ideas sobre seguridad, y que serían el inicio de una nueva forma de trabajar. Por ejemplo, el Proceso de Barcelona¹³⁸ representa mecanismos de integración totalmente diferentes a los que defiende la Alianza Atlántica, y

¹³³ Barreñada, Isaías: *Alliance of civilizations. International security and cosmopolitan democracy. Madrid*, 2005. Ed. FRIDE (www.eprints.ucm.es/10533/1/WP_03_05.pdf). Conclusiones del seminario que sobre esta iniciativa se celebró en junio de 2005 en Madrid.

¹³⁴ Abbot, Chris y otros: *Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI* Madrid, 2006. Ed. FRIDE. Documento de trabajo n.º, 27.

¹³⁵ Ramonet, Ignacio: *¿Qué es la alterglobalización?* Córdoba, 2003. Ed. Inet Temas, n.º 26.

¹³⁶ Sotomayor, Carlos Álvarez de: *El amanecer de la democracia participativa*. Córdoba 2003. Ed. INET Temas, N.º 26.

¹³⁷ Mesa, Manuela: *Paz y seguridad internacional*. Córdoba, 2005. Ed. Inet Temas, n.º 25.

¹³⁸ Soler, Eduard: *El Mediterráneo tras la cumbre de Barcelona*. Barcelona, 2006. Ed. CIDOB. DT DIBOB Mediterráneo, n.º 5. Es buena referencia para hacer un balance del mismo.

que son buen ensayo del sistema de seguridad que habrá de sustituir a organizaciones donde los únicos objetivos fijados tienen que ver con la defensa y la seguridad.

El multilateralismo que propugnan no es solo una vía para que participen los Estados en toma de decisiones, su meta es que sean foros en los que la sociedad civil se sienta representada. La reforma de la ONU, valga por caso, debería alumbrar un nuevo sistema en el que se reúnan y decidan representantes de los gobiernos y de la sociedad internacional. En el plano de la seguridad las organizaciones regionales, que tendrían por finalidad principal el no uso de la fuerza, serían un escalón inferior, controlado por las instituciones globales.

Sobre el terreno, tanto la Unión Europea como Estados Unidos deben abandonar todos los conceptos que contengan la antítesis «Occidente-resto del mundo». Hay que dejar atrás los problemas de las identidades, complejos ahistóricos, legendarios, para actuar bajo el principio de una «identidad global única»¹³⁹:

«Both the EU and de US are well advised to abandon any kind of «west versus the rest».

En Europa es donde estas ideas tienen más acogida. El viejo continente es la gran esperanza para crear un nuevo concepto de seguridad. Libre ya de los compromisos del vínculo con Estados Unidos, podría liderar el movimiento que habría de revolucionar el orden internacional. Debería comenzarse abordando desde una nueva visión de los asuntos mundiales sus relaciones más delicadas, especialmente con Estados Unidos y Rusia. Más unificada, cediendo los Estados parte de sus prerrogativas en materia de seguridad, en torno a sus ideales cosmopolitas y universalistas, la reforma de los paradigmas presentes empezaría por crear un nuevo clima de confianza: desmantelando las estructuras militares destinadas a la contención de enemigos concretos, reduciendo los gastos militares, llegando a acuerdo para la reducción de armas (convencionales y nucleares), estableciendo mecanismos de diálogo que conduzcan a la integración del espacio euroatlántico, proyectando una visión común en los foros globales, propiciando la reforma de las organizaciones internacionales en el sentido arriba indicado, elaborando programas ambiciosos de cooperación, fijando sistemas de intercambio de experiencias, apoyando la integración de las poblaciones inmigrantes, ayudando a mejorar la comunicación entre la sociedad civil de distintos espacios, etc. Europa lideraría este proceso, aunque hagamos una aclaración, sería una Europa no como la que conocemos, sino más abierta, menos aferrada a sus propias costumbres, menos etnocentrista, más proclive a convertirse en la plataforma para una mezcla de culturas en pie de igualdad.

4.2.3. Un nuevo tratado europeo de seguridad colectiva¹⁴⁰

Aunque la opción de un tratado de seguridad colectiva a nivel euroasiático se identifica con la propuesta que en su día formuló el ex presidente de Rusia

¹³⁹ Álvaro de Vasconcelos: op. cit. París, 2007.

¹⁴⁰ Los autores utilizados con fuente de estudio de este pensamiento son Francisco J. Ruiz González; Propuesta de Medvédev ante la Asamblea General de Naciones Unidas; Rafael Calduch Cervera; Marcel H. Van Herpen; Agnieszka Nowak.

Medvédev, lo cierto es que teóricamente esta posibilidad estaba contemplada por algunos autores con anterioridad. Pensaban que era la mejor manera de asentar las bases de la seguridad europea ante la parálisis de la OTAN y los problemas generados por una relación tirante y obstaculizadora con Rusia. Tras la oferta de Medvédev su proyecto centró toda la atención dentro de esta alternativa, aunque en nuestro caso nos detendremos en sus aspectos teóricos.

Según algunos autores, el mal que aqueja a la OTAN es de fondo, está enraizado en sus propios principios fundadores. Dieron lugar a un sistema válido en su tiempo, al quedarse obsoleto no es conveniente intentar trasplantes artificiales, sino poner las semillas de una nueva empresa. La idea de que tras una OTAN débil debe procederse a su disolución, firmando tal vez un nuevo pacto de seguridad ha estado presente en ciertos textos como una posibilidad (María Angustias Caracuel). Sin embargo, no ha sido desarrollado más extensamente hasta hace bien poco, por autores como Francisco J. Ruiz González, proponiendo soluciones audaces como la que explicamos¹⁴¹. Es una alternativa muy arriesgada porque obliga a refundar una asociación, como la atlántica, en un momento en que sería muy complicado volver a reunir consensos justo después de haberse producido la disolución de los compromisos anteriores.

Desde este punto de vista se percibe que la situación estratégica de la OTAN se ha debilitado, que la organización ha entrado en declive, tanto como para declarar que:

«Hoy en día la Alianza ha sido reducida a un foro de cooperación y consultas...»¹⁴².

... y que si proyectamos esta realidad presente en el futuro...

«... podemos concluir que la OTAN es una seria candidata a disolverse, superando el impacto de una institucionalización (tendencia a mantener lo existente) que parece ser de lo poco que mantiene unida a la alianza»¹⁴³.

Las causas que nos conducen a esta situación están claras, tienen su origen en los años noventa, pero sus efectos se perciben tras el 11 S: indiferencia de Estados Unidos hacia la OTAN en su GWOT (*General War On Terror*); ineficacia ante las amenazas nuevas para las cuales supuestamente se preparó; falta de generosidad de los aliados en el cumplimiento de sus compromisos (Afganistán); el desfase de las capacidades con respecto a lo planeado y los programas más vanguardistas de algunas potencias; la mala gestión de la ampliación, no previendo las dificultades que surgirían al incrementar el número de miembros sin reformar las instituciones y mecanismos de toma de decisiones; la interferencia con la PCSD, para la cual es un freno ostensible.

Todos estos argumentos son lo suficientemente elocuentes de la invalidez de la OTAN, muestras del estado de agotamiento en que se encuentra y de la asfixia que

¹⁴¹ Ruiz González, Francisco J.: «El declive de la OTAN y el futuro del Vínculo Transatlántico». Madrid, 2007. Ed. CESEDEN. Boletín de información del CESEDEN n.º 302.

¹⁴² Francisco J. Ruiz González. Op. cit Madrid, 2007.

¹⁴³ Francisco J. Ruiz González. Op. cit. Madrid, 2007.

crea en cuantos desean avanzar con autonomía al margen de la organización. El principal obstáculo para tomar la decisión más acertada, su disolución, es el temor a que no existiera una alternativa que fuera mucho peor. Sin embargo, existe, es posible, realista y más práctica que seguir conservando la vida artificial a la OTAN.

La alternativa que heredaría los principios del Tratado de Washington, la que aportaría más energías para su defensa, es la que contempla la propuesta de firmar un nuevo tratado europeo de seguridad colectiva: renovar el sistema de seguridad, pero aprovechando abundantes lecciones aprendidas de una experiencia tan dilatada. Es la mejor forma de desembarazarse de los elementos negativos que anulaban en la práctica las bondades de sus planteamientos y pretensiones. Este nuevo tratado debería ser negociado entre los países aliados, pero estaría abierto a la colaboración con otros países con potenciales intereses estratégicos comunes, incluyendo a Rusia. Lo más acertado, para ser congruente con los progresos de la integración europea, sería que lo negociara la Unión Europea en nombre de los Estados aliados que son miembros de ella. Durante el proceso de discusión se deberían tener en cuenta las inquietudes que generan problemas particulares de seguridad, los desafíos a nivel global, así como no atacar directamente las aspiraciones e intereses estratégicos de los futuros socios. Sería un tratado que debería buscar el equilibrio entre los elementos fundamentales que siempre están en juego: ideológicos, políticos y geoestratégicos. Sería fruto de compartir visiones, y por lo tanto, de una mejor adaptación al presente que el sistema actualmente en vigor.

Desde el punto de vista del desarrollo de sus conceptos estratégicos se deberían aprovechar los elementos coincidentes de las estrategias de seguridad de las partes que lo firmaran, así como salvar de los conceptos aún vigentes los contenidos que hayan demostrado mayor viabilidad en el contexto internacional. Un modelo que parece asimilar estas dos variables, que resulta moderno, hábil, más cercano a la opinión pública de las sociedades actuales, es el que define el concepto *Comprehensive Approach to Security*, al que hemos hecho alusiones anteriormente. Resumiría mejor que nada una visión desde la que podría empezarse a trabajar, elevándola de categoría hasta el máximo nivel de los planteamientos, no descuidando, por supuesto, otros aspectos añadidos por el aprendizaje de experiencias pasadas o por las propuestas particulares de los países que participaran en el proyecto.

La disolución de la OTAN no conllevaría un desmantelamiento total de sus instalaciones ni de sus estructuras¹⁴⁴. Podrían ser la base desde la que construir el

¹⁴⁴ Sin mencionarlo hasta ahora, está presente en nuestro análisis la propuesta del presidente de Rusia, que desarrolló extensamente ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 24 de septiembre de 2009. La idea es la de la fundación de un nuevo orden euroatlántico, a partir de un nuevo tratado de seguridad firmado tanto por Estados como por organizaciones (que quedarían supeditadas a la nueva iniciativa). Dado que no pretendemos centrarnos específicamente en ella, sí que ofrecemos un recorrido bibliográfico necesario para entenderla. Para el encuadre de sus percepciones geoestratégicas la referencia es Calduch Cervera, Rafael: «La Tríada Estratégica para la seguridad en Europa». Madrid, 2009. Ed. Revista *Atenea*, n.º 17. Hallamos una exposición de su contenido en Van Herpen, Marcel H: «Medvedev's proposal for a Pan-European Security Pact». Maastricht, 2009. Publicado por Cicero Foundation (www.cicerofoundation.org/lectures/Marcel_Van_Herpen_Medvedevs_Proposal_for_a_Pan_European_Security_Pact.pdf)

nuevo sistema de seguridad. Habría que reformarlas de acuerdo con el nuevo tratado: antes que en solicitar nuevos recursos, efectivos o dinero, habría que pensar en cómo reutilizar los disponibles por la antigua organización, procediendo a un reciclaje de los procedimientos y de los materiales. Nos hallamos, pues, ante un nuevo tratado que debería desarrollarse a través de un nuevo sistema de seguridad euroatlántico, más versátil, flexible, respetuoso con principios más variados, pero al fin y al cabo, sometido a compromisos, aunque de diferente apariencia.

Dicho nuevo tratado, aunque supuestamente no proclama la desaparición de la OTAN, implica un pensamiento cuyo desarrollo práctico lleva a la superación de la misma, tal y como la conocemos. Esto es así porque sometería a presión y cuestionamiento su funcionamiento principal, la de la defensa colectiva, al dar lugar a una estructura de seguridad que en realidad tiende a los mismos fines.

El esquema de esta lógica es el siguiente:

Cuadro 13: superación OTAN VI

Reformas jurídicas/estratégicas	<p>La negociación del nuevo tratado estaría abierto a la participación de China y a la integración de la Unión Europea. Permitiría construir un sistema de seguridad a varios niveles, de los cuales el superior sería precisamente el que surgiera de dicho acuerdo. En él se solventarían los principales conflictos entre las partes, así como los desafíos que pusieran en peligro el equilibrio que se intentaría crear.</p> <p>El resultado sería un modelo que tratara de asimilar dos variables principales: la global (nueva, en la que nadie tiene primacía) y la particular (defensa, aunque disminuida, de intereses a través de organizaciones ya existentes o de los mismos estados).</p>
Reformas institucionales	<p>No necesariamente habría que disolver la OTAN (u otras organizaciones regionales, bien occidentales o asiáticas) pero sí habría que modificar las instituciones o estructuras cuya objetivo fuera precisamente contrarrestar la supuesta amenaza de algunos de los nuevos firmantes (principalmente Rusia). Por lo demás sí que estaríamos ante una auténtica revolución institucional, que podría llevar en muchos casos a la disolución de la OTAN.</p>
Funcionamiento	<p>En uno de los casos anteriores no podríamos hablar del funcionamiento de la OTAN, en caso de que sobreviviera a la firma de un Tratado auténtico y eficaz no se encuentra aún la respuesta al alcance de los cambios de orientación que habría que realizar.</p>

Para el autor los objetivos y puntos clave del nuevo acuerdo serían: reequilibrar la presencia de Estados Unidos en Europa invitando a China; dar más importancia a la CSTO (*Collective Security Treaty Organization*); dividir la OTAN; limitar el área de acción de la OTAN; dar legitimidad y base legal a una especie de doctrina Monroe, que proteja los intereses rusos en su área de influencia; superar la OSCE. Finalmente un texto que trata de aclarar algunas de sus ambigüedades es el de Nowak, Agnieszka: *A new European Security Architecture?* Barcelona, 2009. Ed. CIDOB.

Unión Europea	Autores partidarios de esta alternativa creen que podría dar lugar a una refundación del vínculo atlántico, pero sobre bases diferentes a las establecidas a partir de preocupaciones por la seguridad. En el caso de desaparición de la Alianza Atlántica también se debería contemplar la posibilidad de que Estados Unidos se relacionara de manera especial con algunos estados europeos.
----------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

El principal problema a resolver sería el de cómo llevar a cabo el proceso de transición: la negociación del nuevo tratado (libres ya los aliados para prometer o esquivar cualquier nuevo compromiso), la posible creación de una nueva organización a partir de los restos de la anterior (teniendo que responder a la pregunta de por qué crear algo semejante a lo que se denostaba); la exigencia de nuevas y distintas aportaciones (liberadas las contenidas por los compromisos precedentes y conociendo las previas renunciadas a hacer más aportaciones); la superación del *impasse* en la PCSD sin dar tiempo a una re-nacionalización de las defensas, la presentación del nuevo sistema a la opinión pública (justificando por qué gastar ahora más que antes).

4.3. LA DISOLUCIÓN DE LA OTAN

En esta lógica se parte de conclusiones parecidas a las que inspiran el anterior, pero en línea con cierta tradición dialéctica intelectual¹⁴⁵, conduce a resultados totalmente diferentes sobre cuál es el camino a seguir en el trayecto que va desde el reconocimiento del declive de la OTAN, hasta la modelación de un sistema internacional en el que esta ya no existe. Frente al desarrollo de una seguridad internacional de carácter universalista, la defensa de los intereses particulares de los Estados, o grupos de Estados (como podría ocurrir en un porvenir), es la alternativa que se constituirá, de manera natural, en progresiva sustitución del orden establecido tras la desaparición de la Unión Soviética. Estamos ante un ejercicio de reactualización de los esquemas realistas clásicos, según las estructuras geoestratégicas vigentes, aplicados a la defensa de los intereses comunes que perciben compartir las principales potencias democráticas.

Tanto es así, que en algunos casos los autores advierten de que sin ser una situación deseable, por cuanto significa desaprovechar instituciones de seguridad colectiva que han dado al mundo estabilidad durante décadas, es el camino inevitable que se abrirá ante nosotros si no se opta por fortalecer el vínculo atlántico¹⁴⁶. La OTAN ha contribuido a mantener el orden internacional de forma provechosa para las democracias occidentales durante más de medio siglo. Sin ella, las oportunidades de restaurar uno nuevo con similares consecuencias serían escasas. Los Estados recobrarían todo el control sobre su

¹⁴⁵ Nos referimos a aquella dialéctica que desde los años veinte del pasado siglo tiene su plasmación en el área de la teoría de las relaciones internacionales en torno a la confrontación de los conceptos de idealismo frente a realismo.

¹⁴⁶ Florentino Portero, op. cit. Madrid, 2006.

política de seguridad, buscando para ello aliados, instrumentos y medios que les fueran útiles. En un horizonte temporal no muy lejano veríamos cómo se multiplicaría la formación de alianzas, coexistiendo estrategias de seguridad de variada fisonomía y contenido.

A través de este pensamiento¹⁴⁷ se nos explica, y se trata de demostrar contundentemente, que en ausencia de un vínculo fuerte entre Estados Unidos y Europa cada país se aferrará a sus objetivos particulares. Pero también nos anuncia el desarrollo de la dinámica que se pondrá en marcha en la organización y gestión de estos intereses particulares en el marco de un modelo multipolar que avanzará espectacularmente.

Una clave del desarrollo del esquema multipolar en el que las organizaciones internacionales son marginadas está en la actitud de Estados Unidos, ya previsible en el segundo mandato de George Bush, pero especialmente patente desde 2009 con el cambio de administración y consolidado en los inicios del segundo mandato de Obama. Mientras observan la incapacidad de adaptación de la Alianza Atlántica a los nuevos requerimientos de seguridad que los gobiernos americanos establecen como objetivo para transformar la organización (así como el escaso seguimiento que tiene entre sus aliados europeos), la potencia americana repara conscientemente en los límites de su poder y de sus aliados. En ese proceso de reflexión se produce una racionalización de las prioridades de sus intereses estratégicos, que en muchas áreas a su alcance lo realiza de manera individualista, contemplando (y declarando que provocado por la frustración generada por no ver avanzar propuestas colectivas) a la OTAN como organización vetusta que puede convivir (o en el peor de los casos ser sustituida) por otro tipo de alianzas.

De todas formas se sabe que participamos de un esquema multipolar con comportamientos nuevos, con esquemas del mismo diferentes a los criterios clásicos que se reservan para definir este tipo de orden¹⁴⁸.

¹⁴⁷ El proceso de autoidentificación de este pensamiento se hace partiendo de un análisis y estudio realista del contexto internacional, muchos autores concluyen que estamos ante el nacimiento de un modelo multipolar, no sujeto a normas previsible, y que no ha de tener connotaciones negativas necesariamente. En este contexto la OTAN quedaría superada por unos acontecimientos que sí que abren nuevos horizontes. Nosotros lo describimos utilizando como fuentes Luis Martínez Montes, Jesús Ignacio Martínez; Andrex J. Bacevich; Diversos textos de análisis del contexto internacional actual.

¹⁴⁸ Recientemente se ha intentado dar contenido teórico a la nueva etapa multipolar de la que se empieza hablar. Un ejemplo claro lo tenemos en la obra de Kegley J. R., Charles y Raymond, Gregory A.: *El desafío multipolar*. Córdoba, 2008. Ed. Almuzara. En este ensayo los autores tratan de descubrir las características constantes de un sistema multipolar, así como la lógica subyacente que se desarrolla en este tipo de esquema de relaciones. Para ello describen seis situaciones históricas en las que se han canalizado las relaciones de poder entre las grandes potencias a través del multipolarismo (1495-1521; 1604-1618; 1648-1702; 1713-1792; 1815-1914; 1919-1939). En todas ellas defienden que se dan unas tendencias similares de comportamiento que, analizadas en conjunto, permiten definir claramente cuál es la naturaleza de tal sistema. Frente a estas interpretaciones históricas, otra visión del multipolarismo, más presente si cabe que la anterior en la constitución de este itinerario lógico, sostiene que la nueva era del mismo en la que estamos comenzando a vivir no tiene parangón con las anteriores, sino que en la historia la única constante de la que podemos hablar con seguridad es precisamente del cambio.

En esa nueva dinámica, en la que interactuarán Estados, organizaciones internacionales y actores no estatales (defendiendo cada uno su propia visión de la realidad del presente y del futuro), el centro de atención de los gobiernos y de los planteamientos teóricos predominantes se ha desplazado hacia Asia, y por extensión de ese movimiento el Atlántico ha dejado atrás su primacía secular. Es un cambio de perspectiva no motivado por acontecimientos superficiales, sino que se sustenta en la constatación de que surge una nueva realidad económica, demográfica, política y social. Ante ella la OTAN, que es una organización atlántica, también cede su posición privilegiada heredada del pasado. A lo que debe sumar que las iniciativas que abanderan sectores importantes desde su interior para adaptar sus objetivos y funciones han quedado en entredicho por la mayoría de los aliados.

La conclusión teórica a la que se llega parece obvia a muchos autores: estos dos elementos de nuestra realidad se impondrán (el desafío exterior y la incapacidad interior de respuesta) sobre los intentos por transformar la OTAN, tanto si se disuelve la organización, como si el Tratado de Washington deja o no de comprometer a las partes firmantes.

Vistas desde esta posición interpretativa de la realidad, las tendencias que se destacan del contexto internacional serían las siguientes:

- Pérdida de poder relativo de Europa¹⁴⁹.
- Aparición de poderes con influencia global fuera del ámbito atlántico y que además manifiestan voluntad de ejercerla¹⁵⁰ de manera distinta y

¹⁴⁹ Constante en las reflexiones filosóficas del viejo continente desde el final de la Primera Guerra Mundial, pero que hoy en día tiene su reflejo incluso en documentos oficiales de la Unión Europea. En el documento «An initial long-term vision for European Defence Capability and capacity needs» publicado por la Agencia Europea de Defensa en octubre de 2006 (en cuya redacción colaboran el European Union Institute for International Strategic Studies, el CMUE y los ministerios de defensa de los países miembros), se habla en concreto de un crecimiento modesto del poder europeo, mientras que se destaca el ascenso tanto de China como India.

¹⁵⁰ En un discurso dirigido ante la Asamblea Federal de Rusia el 12 de noviembre de 2009 el presidente Dimitri Medvédev habló literalmente de que «ha llegado el momento de elevar a Rusia a un nuevo nivel de civilización» (recogido en www.actualidad.rt.com/actualidad/rusia/issue_590_htm). Esa necesidad de Rusia de modernizarse como paso previo a un incremento de su influencia global se mantuvo en todo el mandato de Medvédev. Cuando Putin retomó el poder los aspectos nacionalistas parecieron adquirir preeminencia. Ahora bien, en el caso de China, no se debe hablar de una actitud aseverativa de sus posiciones en el mundo, sino más bien, de actuar de manera responsable en aquellas áreas que le pueden permitir en un futuro a largo plazo contar con estructuras sólidas sobre las que construir un poder mayor. Una de las características del ejercicio del poder de la nueva potencia global es que desea aprender del pasado y evitar enfrentamientos directos cuando aún no está en condiciones de sacar provecho de los mismos. El poder chino emergido prefiere constituirse como una referencia de progreso, como una alternativa positiva antes que como unidad y recurso para el conflicto global. En ese terreno es en el que desea establecer su estrategia de competencia. La Rusia de Medvédev fijó unas prioridades para la política de su país que le permitieran optimizar las ventajas que ha ido adquiriendo en los últimos años. En ese sentido habló de un nuevo plan de modernización industrial, de la potenciación de la industria farmacéutica, de la privatización de las corporaciones estatales, de la puesta a en condiciones de funcionamiento en 2014 de reactores nucleares de nueva generación, de la reducción de los husos horarios,

moderada, e incluso sorprendente según cánones clásicos. Esta actitud perturba los análisis, incluso más si cabe que las tradicionales políticas que perseguían una suerte de rivalidad internacional a través de comportamientos abiertamente hostiles. La idea motor es que esta medida exteriorizada fortalecerá con más fundamento a los Estados de los que hemos hablado.

- Junto a ello se percibe, incluso desde dentro del propio país, una pérdida de poder relativo de la potencia americana. Como declive no se puede calificar aún esta tendencia (aun cuando muchos autores sí que desarrollen sus análisis según este concepto), sino de mantenimiento de una posición que, tras los acontecimientos sufridos en la última década, sí que encuentra alternativas que se desarrollan más rápidamente.
- En lugar de expresarse a través de los poderes emergentes (hemos hablado de China, Rusia e India) crecen actitudes abiertamente contestatarias al predominio occidental que las protagonizan poderes de segunda fila: desde Latinoamérica a Asia Central.
- Las organizaciones internacionales pierden también poder real¹⁵¹ al carecer de un liderazgo intelectual y material definido que permita contrarrestar las tendencias particularistas e individualistas.
- Por lo que respecta a las características de los poderes emergidos en Asia, sería bueno recordar, que aparte de consolidarse sobre bases nuevas (que aspiran a ser también duraderas), lo hacen en un contexto regional muy heterogéneo, cuya principal fuente de debilidad radica en que se presta de manera muy evidente a un juego de equilibrios entre los mismos de consecuencias difíciles de evaluar actualmente.

Frente a todo ello el vínculo atlántico no reacciona fortaleciéndose y dando más poder a sus Estados miembros, sino que existe también una dinámica de fractura interna motivada por los siguientes factores:

- Las alternativas y opciones estratégicas diversas que empiezan a seducir a algunos de sus países miembros¹⁵².

de una política exterior práctica tendente a mejorar los estándares de vida de la población (para atraer capitales principalmente), de una política de seguridad que sirva para consolidar la corriente multipolar y de un apoyo decidido a la ONU. Los aspectos políticos parecen resaltarse en la Rusia de hoy.

¹⁵¹ El realmente dañado por las nuevas corrientes es el sistema ONU, tal y como sostiene Florentino Portero en *Relaciones Internacionales y la Nueva Gobernanza Mundial*. Madrid, 2010. Ed. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Panorama Estratégico 2009/2010. El problema de la ONU es haber esperado de ella más de lo que realmente puede ofrecer, pues su auténtica naturaleza ha sido en realidad la de un sistema de directorio, en vez de un gobierno del mundo. Al no terminar de consolidarse su reforma, este directorio realmente se queda obsoleto. De tal manera que no es previsible que, dada su ineficacia, ninguna gran potencia vea limitada su libertad de acción por esta organización.

¹⁵² Nos detenemos en el caso de Turquía, aunque por supuesto lo mismo podría confirmarse a través de un estudio profundo de las relaciones de Francia con Rusia o China, de las de Alemania también con la propia Rusia, etc. Volviendo al caso de Turquía, deseamos traer a colación el trabajo aparecido en Unisci Pappers en mayo de 2010, dedicado por completo a este país. En el mismo varios autores exponen algunas de las opciones y alternativas que

- Las posibilidades que ofrece establecer buenas relaciones con algunos otros centros de poder.
- La convicción de muchos países miembros de que ya no le es posible a Occidente seguir manteniendo una política de liderazgo mundial, apresurándose en algunos casos a asumir realidades inéditas¹⁵³.
- La asimilación por algunos Estados miembros en sus estrategias de seguridad de paradigmas diferentes para afrontar problemas globales y generales que afectan al colectivo atlántico en su conjunto¹⁵⁴. Las estrategias de seguridad de cada gran potencia tienen prioridades muy singulares¹⁵⁵ e impiden, a pesar de compartir muchas ideas y conceptos, concebir una alternativa unitaria de futuro para la Alianza Atlántica, ya que, asumiendo que hay amenazas comunes, ninguna de ellas tiene la magnitud suficiente como para amortiguar los deseos de adoptar una política autónoma en defensa de intereses y resolución de problemas. Sobre el papel:

«... la cooperación transatlántica, impulsada por EE. UU., Gran Bretaña y Francia, se convierte en el instrumento esencial para afrontar los retos de una adaptación eficaz y constante frente a cambios previsibles y escenarios impredecibles»¹⁵⁶ ...

... pero de facto las posturas tienden a diferenciarse.

se gestionan en la política exterior turca: desde el nuevo populismo (como explica Nur Bilge Criss) que dará lugar a un descenso del poder del ejército (según sostiene Gencer Ozcan) o a la preferencia por una política exterior que desarrolle las relaciones con Estados Unidos a través de la idea del equilibrio múltiple antes que a través de la OTAN (en el caso del trabajo que presenta Ahmet K. Han).

¹⁵³ Krastev, Ivan en *The Shape of Europe's Future*. Trabajo publicado en open.Democracy en abril de 2010 y aparecido por primera vez en Centre for Liberal Strategies (Sofía, Bulgaria. www.opendemocracy.net/os-russia/Ivan-Krastev/Shape-of-europes-future) habla de unos tiempos que ya han cambiado, de cosas que se han asumido de tal manera que han dejado invalidados los principios de seguridad colectiva heredados de la guerra fría y en base a los cuales se prometió el acceso de los antiguos países del bloque soviético a las estructuras occidentales. El motor de este análisis es la guerra de Georgia de 2008. La razón última de la misma sería la decisión de Rusia de evitar su adhesión a la Alianza Atlántica (es decir, fue la respuesta de Rusia al orden postsoviético), propiciada por dos circunstancias que le eran favorables: la división interna del país caucásico y la debilidad de la invitación hecha a Ucrania y Georgia en la cumbre de Bucarest. Por todo ello el autor cree posible que asistamos a un largo proceso de reactualización de la finlandización del espacio postsoviético consentido por Europa.

¹⁵⁴ Un trabajo que desarrolla extensamente esta cuestión es VV. AA.: *Los nuevos paradigmas de la Seguridad* Madrid, 2009. Ed. CITPAX e Instituto Español de Estudios Estratégicos. En uno de los capítulos («Concepto de seguridad en las estrategias de seguridad nacionales») se comparan los paradigmas que han sido asumidos en las planificaciones estratégicas de Canadá, Países Bajos, Reino Unido y Francia. A través de los mismos es posible ver cómo los intereses son diferentes, pero también los conceptos desde los que se interpreta el contexto o se contempla la respuesta a desafíos globales.

¹⁵⁵ Viene a completar la referencia anterior el siguiente trabajo de Segoviano Monterrubio, Soledad: *EE. UU., Gran Bretaña y Francia: un estudio del pensamiento estratégico*. Toledo, 2008. Ed. CIT-PAX. Papeles, N.º 98. www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF/%20Papeles/98/Soledad%20Segoviano%202008.pdf.

¹⁵⁶ Soledad Segoviano: op Cit, Toledo 2008.

- El antiamericanismo crece en Europa, cuestión muy debatida, cuando menos desde 2003, y muy alimentada por las confrontaciones electorales. Es contradictorio esto último con el hecho de pretender consolidar una relación especial a través de la OTAN, cuando su principal miembro se convierte en el objeto de ataque preferido de amplios sectores sociales en los países aliados.
- La propia lentitud del proceso de integración europea es otro factor negativo, pues impide que Europa se configure como un bloque de poder unido con potencial (y voluntad de utilizarlo) universal¹⁵⁷.

Así pues, en resumen, la coincidencia de factores globales con el comportamiento y evolución interna del bloque occidental, han confluído para provocar el debilitamiento interno de la OTAN, el cual, a su vez, pone en marcha e intensifica aún más las tendencias multipolares del contexto internacional global. Hasta el punto se ha intensificado en los últimos años el proceso que la OTAN, para algunos autores, ya no existe como tal¹⁵⁸.

Esta evaluación, que a veces se sobrepone a las preferencias de los autores de los que parte, o que incluso se explica como parte de una dinámica de la que se disiente, la hemos situada por encima de cualquier otro género de preocupaciones en la génesis de este planteamiento. La Organización del Tratado del Atlántico Norte queda como un residuo del pasado olvidado, no menospreciado conscientemente, sino dejado al margen por estimarse inútil en el escenario de las grandes cuestiones.

Entramos en una nueva época en que vuelven a proliferar los acuerdos bilaterales. El Tratado de Washington será (ya es) otro más de una larga lista de documentos diplomáticos, sin la nota diferenciadora que le daba hasta el momento estar respaldado por una organización (aunque nominalmente lo esté en estos momentos, es un hecho artificialmente mantenido, que posiblemente en los próximos años o décadas pueda ser liquidado también oficialmente).

Siguiendo la tendencia que marcan estos cambios, las estrategias de seguridad de cada país cobran importancia paulatinamente, pero lo más relevante es que se dictarán de acuerdo a la evolución de las circunstancias antes que

¹⁵⁷ Alerta sobre esta circunstancia Andrew J. Bacevich en un artículo de referencia aparecido en *Foreign Policy* en el número de marzo/abril de 2010, bajo el título «Let Europe Be Europe. Why the United States must withdraw from NATO». Europa ha dejado de ser un aliado atractivo para Estados Unidos, entre otras cosas porque su inconcluso proceso de integración la mantiene en un estado de proyecto continuo, no en una realidad con la que se pueda contar para resolver problemas. A los europeos no se les puede exigir lo que no pueden ofrecer. Hoy en día no son una potencia mundial, ni cuentan con estructuras para ello, ni su espíritu pacifista conservador les impulsará a crearlas. Aunque Estados Unidos ha tratado de convertir a la OTAN en un instrumento de poder universal con ayuda de los europeos no lo ha conseguido, por lo que la organización ha de considerarse como una institución cuyo poder real ha quedado liquidado, convirtiéndose en un especie de retiro honorífico sin sustancia para oficiales y políticos.

¹⁵⁸ Es la idea de Florentino Portero desarrollada en el trabajo que hemos mencionado en la nota 177. Según el mismo, desde sus orígenes la OTAN fue una organización creada para cubrir las vaguedades del Tratado de Washington, que podría continuar en vigor a partir de la disolución de la organización, aunque sin capacidad para determinar ningún comportamiento que pueda alterar el curso de las tendencias generales que se han descrito.

para asentar la defensa de unos valores o principios internacionales. En su diseño intervendrá el análisis constante del comportamiento y actitudes de las otras unidades del sistema (Estados, organizaciones, actores no estatales, etc.), y habrá que contar con que su vigencia será mucho menos duradera, los cambios de políticas y estrategias serán una constante, aunque se busque consolidar relaciones especiales en función de identidades históricas percibidas comúnmente por algunas potencias¹⁵⁹.

Este proceso general incrementará la dificultad para sacar adelante e implementar estrategias de seguridad colectiva, según los principios que a continuación se enumeran:

- Los Estados y demás actores del sistema internacional impulsarán una doble visión. Por un lado definirán, y destacarán posteriormente, los problemas particulares que les afecten, así como los efectos de los globales que les puedan perjudicar (de esta manera el concepto de global no es sino un instrumento de análisis de las tendencias generales realizado desde la perspectiva de las preocupaciones locales, pero no un objeto de actuación por sí mismo): la red de relaciones tejidas irían encaminadas a cubrir todos los espacios amenazados en el entorno inmediato, pero se completaría con otros orientados a reducir los riesgos de contaminación de los niveles globales (para lo cual se podrían aceptar iniciativas como la ya mencionada Alianza de Democracias, con un nivel de compromiso inferior al que exige hoy la Alianza Atlántica).
- Volveríamos a entrar en la primacía del juego de la geopolítica, aunque en el tablero actual las opciones son mucho más extensas y a la mesa de participantes se incorporarían muchos más actores.
- Junto a la posible asunción de alianzas globales (en las que los compromisos se difuminan) las relaciones bilaterales serían mucho más variadas y múltiples, así como las características de las alianzas que veríamos nacer fruto de ellas mismas.
- En el nuevo tablero geoestratégico la Unión Europea tendría la posibilidad de actuar en un escenario euroasiático¹⁶⁰ restringido a su periferia

¹⁵⁹ Algunos autores como Florentino Portero llevan ya varios años hablando de que por iniciativa de Estados Unidos se trata de forjar una alianza alternativa a la que se sostiene en el Tratado de Washington. Sus orígenes estarían en la tan nombrada brecha atlántica que se abre tras la invasión de Irak. También lo estaría en la noción de alianzas *ad hoc* de la administración de George Bush, y más en concreto en el concepto de alianza de voluntades. Barack Obama muestra un perfil más europeísta, su ideología demócrata dista de identificarse con las políticas anteriores, sin embargo, también percibiría con desazón la dificultad de encontrar entre los europeos sintonía con su giro estratégico hacia Asia, o para contrarrestar el programa nuclear iraní a través de una estrategia de aislamiento internacional. Por esa razón el proyecto de Alianza de Democracias no ha llegado a ser abandonado. Consistiría en una red de acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y las principales democracias del mundo, eligiendo para ello en cada región a aquellos Estados que compartiendo el mismo régimen democrático que Estados Unidos tienen también mucho que ofrecer desde el punto de vista geoestratégico: Reino Unido, Japón, Israel, Colombia, Australia, etc.

¹⁶⁰ Su campo de acción no podría extenderse a nivel mundial, pues en otras regiones hay otros actores más fuertes o incluso actores europeos mucho mejor posicionados.

más inmediata, compitiendo en ocasiones con el papel desarrollado por Estados miembros. Aunque del mismo habría que descartar Oriente Medio (donde Estados Unidos goza de mejor posición), Asia Oriental (donde la hegemonía americana aún no puede ser contestada), las antiguas colonias inglesas y francesas (con predominancia de las antiguas metrópolis) y algunas facetas de las relaciones con Rusia (muy importantes para Estados como Francia y Alemania).

En el esquema multipolar que nos moveremos es, no obstante, difícil predecir los alineamientos políticos y alianzas que surgirán. Aquí hay dos opciones que parten de esta interpretación de la realidad internacional: una de inspiración estrictamente geoestratégica, y otra política.

En los siguientes cuadros exponemos sus diferencias en cuanto a principios estratégicos, propuesta de reformas institucionales, etc.

La opción geoestratégica estaría caracterizada por:

Cuadro 14: superación OTAN VII

<p>Reformas jurídicas/estratégicas</p>	<p>El tono intelectual de esta opción lo da el análisis estratégico y no jurídico. Desde este último punto de vista aboga por una recuperación de la libertad de acción y una renacionalización de las políticas de seguridad para adaptarse naturalmente a ese nuevo contexto. Da igual que la OTAN no se disuelva formalmente, las estructuras que permanezcan estarán vacías de contenido práctico.</p> <p>Desde el punto de vista de las nociones estratégicas sostiene una resurrección de las tradicionales consideraciones de la geoestrategia focalizadas en Eurasia y con la obligación de tener en cuenta factores nuevos contextualizadores: la globalización y la aparición de actores de carácter distinto a los estados.</p>
<p>Reformas institucionales</p>	<p>Dentro de unos principios realistas como los que se expresan no tiene mucho sentido sostener la defensa de unas estructuras institucionales, y menos pensar en su reforma cuando se ha dicho que su tiempo ya ha pasado.</p>
<p>Funcionamiento</p>	<p>Aunque la OTAN siguiera existiendo, con cuarteles generales repartidos por Europa, todos sus parámetros de actuación serían artificiales, simbólicos más que reales. Las reglas no escritas de la geoestrategia, las normas de conducta heteróclitas a que dan lugar, serán las directrices a seguir hasta tanto no se configure un nuevo mecanismo hegemónico: sea a través de un actor o elemento o algún sistema consensuado y aceptado por la mayoría.</p>

La opción más política lo sería por:

Cuadro 15: superación OTAN VIII

Reformas jurídicas/ estratégicas	<p>Las grandes estructuras jurídicas creadas al albur de los principios de la defensa colectiva perderán su influencia en favor de esquemas más complejos tejidos a base de acuerdos bilaterales. Es impredecible las redes que se construirían a partir de ellos, aunque los compromisos serían menos vinculantes.</p> <p>Desde el punto de vista estratégico la iniciativa la lleva Estados Unidos que ya trata de conjuntar sus intereses particulares con la creación de una Alianza de democracias con naciones anglosajonas y las potencias más importantes de otros continentes: Israel, Japón, India, Colombia.</p>
Reformas institucionales	<p>Dichos acuerdos no darían lugar a instituciones parecidas a las de la OTAN, sino que implicarían obligaciones multidireccionales, diversas, sin determinar contraprestaciones fijas, ni similares en todos los casos.</p>
Funcionamiento	<p>El comportamiento de ese sistema post-otan es similar al que define un modelo multipolar, aunque sí que permite predecir unos alineamientos concretos como es el que buscaría crear un nexo formal, pero sobre todo práctico, en torno al concepto de democracia y liberalismo.</p>

Aun así, desde esta perspectiva, si con el tiempo no se disuelve oficialmente la organización terminará estando compuesta de cuarteles generales donde trabajen funcionarios mediante procedimientos burocratizados, sin conexión con la realidad, disponiendo sobre fuerzas virtuales (supuestamente cedidas por los Estados miembros) que a la hora de la verdad no se podrían utilizar porque nunca se tomarían decisiones para hacerlo. Se generaría mucho papel pero poca acción, poca mejora de capacidades, algunos ejercicios comunes y maniobras conjuntas, pero pocas misiones en el exterior que exijan un compromiso vinculante para los gobiernos. Se elaborarían documentos para justificar algunas decisiones sin el peso que les daría un valor estratégico intrínseco. Se buscarían excusas para responder a algunos reproches por su parálisis práctica, pero la actitud de los aliados, cada vez más arraigada, sería la de obrar de acuerdo con sus propios impulsos¹⁶¹.

Pero si descontamos ese escenario, es decir, el de la supervivencia de las instituciones atlánticas, el otro posible que asoma ante nosotros es el de la disolución de sus estructuras, tal y como algunos autores que hemos visto desearían, siendo entonces el destino de las mismas sumamente incierto. Una parte de esos recursos se renacionalizarían, mientras que otros quedarían en manos de otras organizaciones (principalmente la Unión Europea) de producirse un proceso negociador que permitiese tal posibilidad. Sin embargo, si seguimos de cerca los análisis de los autores que hemos incluido como fuentes de este

¹⁶¹ Excusas y reproches, instrumentos como decimos para cubrir el vacío real de poder, mientras que el «gran juego» (expresión del trabajo de Per Gahrton sobre Georgia al que hemos aludido en la nota 64) se desarrolla activamente fuera de su ámbito.

itinerario, es razonable pensar que la liquidación oficial de la organización es un hecho con probabilidades mucho más remotas de hacerse realidad. Desde el punto de vista de las estructuras, damos casi por sentado que cuando se habla de desaparición de la OTAN desde una perspectiva multipolar nos referimos a que técnicamente deja de participar en dicho esquema o sistema internacional¹⁶².

En líneas generales, en relación con el futuro que predice para una Unión Europea post-OTAN, en contra de lo que los más europeístas sienten, la pérdida de relevancia de la OTAN terminará afectando también al proceso de integración europea: a menos OTAN menos Europa también. Al fin y al cabo la Alianza Atlántica se inscribía dentro de una tradición de seguridad colectiva, de defensa común y solidaridad entre diferentes países miembros. Ofrece una experiencia histórica valiosísima sobre los procesos de integración internacionales, y al tiempo ha contribuido a evitar la nacionalización de las políticas de defensa. Su desaparición práctica es también la de una de las piezas claves de los sistemas multilaterales. Las dinámicas que ello generará debilitarán el sistema internacional, y por tanto, también afectará a cualquier otro proyecto colectivo, incluido el de la Unión Europea. La Alianza Atlántica también ha servido para cohesionar a los europeos. Los Estados son muy sensibles a las cuestiones de seguridad, más incluso que a las económicas. Aunque la crisis financiera pudiera afrontarse con políticas coordinadas, la crisis del sistema de seguridad es probable que conduzca a situaciones inversas. Ante las dudas que la revolución del sistema pudiera plantear, muchos países se conducirían de manera aislada, buscando, como hemos descrito más arriba, las alianzas más útiles a sus intereses. De afianzarse esas actitudes la PCSD también quedaría desmantelada, obrando algunos gobiernos por cuenta propia, afrontando al margen, más en sintonía con sus sentimientos y razones, las amenazas y los riesgos. Algunos síntomas de ello los hemos percibido en forma de lecciones que deberían ser atendidas como enseñanzas prácticas que contradicen ciertos planteamientos teóricos¹⁶³.

Conviene matizar que aquí también encontramos diferencias entre la opción política (así llamada por nosotros), que no ve muchas oportunidades para la Unión Europea, y la orientación geoestratégica: El atractivo que tendría la perspectiva de poder formar parte de una nueva red internacional de democracias, en medio de las dudas por el porvenir de la UE, terminarían afectando peligrosamente a su cohesión interna e incluso al desenvolvimiento de la incipiente política común de seguridad y defensa.

En cambio, la denominada opción geoestratégica es menos pesimista, aunque también muy rigurosa en sus planteamientos. La oportunidad para Europa devendría del cumplimiento rígido de unos plazos que no son ilimitados. Al estar inmersos en un proceso de reordenación, con el centro geoestratégico

¹⁶² Aunque al ser los resultados los mismos, la distinción formal es indiferente para análisis cuyo objetivo es fundamentalmente la realidad práctica.

¹⁶³ A cuenta por ejemplo del escudo antimisiles estadounidense, la política hacia Turquía, el reconocimiento o no de la independencia de Kosovo, o incluso el nombre de países como Macedonia.

situado en Eurasia, como hemos visto, la tendencia, al constatar la amortización de la Alianza Atlántica, es a tomar decisiones de forma aislada¹⁶⁴, meditando sobre el interés que ofrecen los diversos elementos y actores en juego. En ese esquema, si la UE, mediante su PCSD, demuestra ser un instrumento sólido, atraerá la atención egoísta de sus miembros y le darán una oportunidad. Si las expectativas se quedan en ilusiones, según vaya pasando el tiempo, las fuerzas centrífugas de los Estados serán más fuertes, debilitando al conjunto. La idea es que la Unión Europea ha de aprovechar el momento actual para «vender» sus ventajas y hacer visible su utilidad real en el negocio geoestratégico. La otra idea en liza es que no se puede estar esperando eternamente algo, se buscan siempre alternativas, nuevos aliados, se discrimina entre socios, se estrechan los vínculos con unos, se acude fuera del conjunto para fortalecerse, etc., y eso será el mapa de lo que ocurrirá si la afirmación europeísta no se impone a través de la fuerza de resultados concretos.

Ahora bien, si la respuesta no es ágil, flexible, e inteligente, dada la sensibilidad que se tiene a las cuestiones de seguridad, es posible, como repetíamos, que a menos OTAN también menos Europa.

Para algunos autores es la instancia de envergadura ideal para operar en el centro estratégico euroasiático. Dado que también hay algunos que sostienen que en los nuevos balances geoestratégicos habrá que incluir a organizaciones internacionales, se deja abierta la posibilidad de que el proceso de integración europea se pueda seguir consolidando a pesar de los ánimos particularistas que enciende este modelo multipolar.

¹⁶⁴ Es lo que algún autor ha denominado capacidad actual de la Unión Europea para ocuparse de sus propios asuntos. Villaverde, Jesús A: *OTAN, Rusia y la Seguridad Europea*. Madrid, 2008. Ed. IECAH. www.ieach.org/web/index.php?option=com:content&view=article&bid=905.otan-rusia-y-la-seguridad-europea&catid=15=articulos&Itemid=9

Segunda parte
La materia

1. INTRODUCCIÓN

Hasta este punto hemos cubierto la primera de las tres etapas que completan nuestro trabajo, y con cuya totalidad confiamos en crear un sistema de análisis útil para explicar el coste estratégico de la No-OTAN. Esquemáticamente pretendemos confrontar dos realidades, la del pensamiento y la del contexto de seguridad en el que vivimos. A lo largo de toda la primera parte hemos retratado las alternativas teóricas sobre la OTAN presentes en el marco intelectual del mundo académico y en los foros de discusión política. El alcance de todo cuanto hemos expuesto ha sido descriptivo en lo que atañe a las lógicas subyacentes –en los términos expresados en la introducción– aunque haciendo abstracción de los elementos constituyentes fundamentales de los distintos discursos. Hasta cierto punto hemos intentado transmitir también el lenguaje concreto utilizado y los medios mediante los que se divulgan. A todo ello lo hemos denominado «lógica». El trabajo ha de continuar con un estudio en profundidad de la realidad «física», cuyo objetivo fundamental es obtener las claves –forma de simplificar un universo de materiales casi infinito– sobre las que se encauzan los comportamientos políticos y geoestratégicos más importantes de nuestro tiempo.

Por «materia» entendemos aquello de lo que suelen hablar las diferentes alternativas estratégicas, o mejor dicho, del material del que se nutren para elaborar su discurso y la acción que deriva del mismo. Es, en definitiva, aquello por lo cual se elaboran conceptos militares y defensivos, aquello por lo cual se piensa que una organización, una decisión, funcionarán o no. En suma, es lo que aporta argumentos en la defensa de una opción y del sistema que se elige para gestionarlo. Dicho con otras palabras, la materia es la visión que se tiene de las amenazas, de los riesgos y de las oportunidades, pero también los datos reales, la porción de la realidad en la que se han fundamentado dichas visiones.

Si deseamos evaluar el coste estratégico de la No-OTAN (o si queremos por defecto estudiar los beneficios de una alternativa a la misma) debemos estudiar y analizar qué amenazas se dirigen contra nosotros¹, qué riesgos existen en el contexto de seguridad presente. Una vez hecho esto en profundidad podemos concluir, casi gráficamente, qué se pierde o qué se gana siguiendo un itinerario u otro de los que hemos estudiado en la primera parte.

¹ Las amenazas las podemos dividir en amenazas directas y amenazas indirectas. Por lo que respecta a las primeras, y sin ánimo de teorizar sobre esta cuestión, distinguimos entre amenazas primarias (cuando ella misma expresa que su objetivo somos nosotros, o su comportamiento así lo denota), amenazas secundarias (cuando ella misma expresa que su objetivo son intereses vitales para nosotros) y amenazas terciarias (cuando ella misma se desenvuelve de manera tal que nos afecta directamente o perjudica nuestros intereses aun sin ningún intento por disimularlo).

La materia que nos ocupa está sujeta a percepciones subjetivas, fundamentalmente por parte de las élites de los Estados y de las sociedades², pero también hay datos incuestionables que aluden a realidades verificables. El problema se complica si añadimos la percepción dinámica, propia de aquellas que mejor se acomodan al funcionamiento de nuestras sociedades. La evolución rápida de los contextos, y por tanto, también de las amenazas y los riesgos, impide mostrar una fotografía exacta de un momento estático que nunca ha existido.

En función de ello hemos buscado métodos de análisis de manera que incluya las siguientes claves:

- Método que incluya percepciones.
- Método que también registre realidades y datos verificables.
- Método que permita una evaluación de un material en movimiento.
- Método que permita finalmente obtener conclusiones válidas que faciliten desentrañar la estructura de los elementos que nos interesan (amenazas y riesgos), y a su vez reducirlas a términos que de manera significativa nos den las claves de un entorno de seguridad complejo, variado y cambiante.

Para ello proponemos un sistema de trabajo que consta de cuatro fases:

1. Estudio de percepciones.
2. Disección de las principales dinámicas de amenazas y riesgos.
3. Propuesta de una fotografía final del contexto de seguridad en el que se desenvuelve Europa.
4. Análisis de cómo asume la OTAN actualmente la gestión de dichas amenazas y riesgos.

El objetivo es integrar una visión de amenazas y riesgos que contemple y acoja la realidad de las perspectivas europeas con las dinámicas que vienen de fuera y, que por tanto, son también reales.

² Espona, Rafael José R. de: *Acción psicológica en las élites y percepción de amenaza*. Madrid, 2006. Ed. Instituto Español de Estudios Estratégicos. En www.ieee.es/archivos/subidos/documentacion/Dsyops%20EliteRisk.pdf

2. AMENAZAS Y RIESGOS EN LAS PLANIFICACIONES Y CONCEPTOS ESTRATÉGICOS EUROPEOS

Lo importante es poder comenzar conociendo cuál es el concepto de seguridad actual que tienen los europeos, sus concepciones sobre el contexto presente, y los riesgos y amenazas que destacan del mismo.

Creemos que dónde mejor se refleja todo ello oficialmente (donde más influjo en consecuencia tiene sobre la toma de decisiones) es en:

- Conceptos estratégicos de las organizaciones de seguridad europeas (OSCE y UE).
- Estrategias de seguridad nacionales.

Hemos realizado una selección de textos que plasman esos conceptos en la actualidad, en concreto en los últimos cinco años. En todos ellos trataremos de identificar coincidencias y determinar particularidades.

2.1. CONCEPTOS DE SEGURIDAD

Tanto la UE como la OSCE comparten conceptos de seguridad basados en los principios de cooperación, multilateralismo, enfoque integrador amplio e indivisible. En ambas organizaciones se sitúa a la ONU en la cúspide de dicha jerarquía cooperativa³. En el caso de la OSCE está muy clara la influencia que atribuye a aspectos socioeconómicos y culturales sobre la seguridad. En el proceso de Corfú se repiten las tres dimensiones de la seguridad imperantes desde el origen de la organización:

- Político-militar.
- Dimensión humana.
- Dimensión económico-medioambiental.⁴

³ Para un estudio general sobre la OSCE proponemos Pío Rubio, Antonio Rafael: *La OSCE y su concepción de la seguridad. La convergencia de las organizaciones regionales europeas y la OSCE en torno a una concepción integrada de la seguridad*. Madrid, 2008. Ministerio de Defensa. Para la argumentación que seguimos, en relación con la OSCE, se muestra claramente en: *The OSCE concept of comprehensive and co-operative Security*. OSCE Secretariat. SEC.GAL/100/09. Junio de 2009.

⁴ *Estrategia de la OSCE frente a las amenazas contra la estabilidad y la seguridad en el siglo XXI. Documento estratégico de la OSCE para la dimensión económica y medioambiental*. Maastricht, 2003. MC.DOC/1/03. De manera oficial se expresa bajo los mismos principios generales el

Dentro de la acepción clásica del término «seguridad internacional», la OSCE concede hegemonía a todos aquellos aspectos que tengan que ver con la creación de condiciones que consolidan la confianza entre Estados⁵, así como a los acuerdos de reducción de armas (FACE).

La Unión Europea comparte estos conceptos, aunque dada su dimensión, los desarrolla mucho más, y aplica recursos lógicos a la defensa de los intereses particulares de la organización y de sus Estados miembros.

Los conceptos de seguridad integrada, multilaterales (Alemania⁶, Finlandia⁷, Serbia⁸, por ejemplo) son desarrollados explícitamente en las estrategias de seguridad más recientes aprobadas por los gobiernos europeos. A ellos se añaden con especial énfasis (compartiendo tendencia con las anteriores) la percepción de que desaparecen los límites entre seguridad interior y exterior (algo muy enfatizado en el caso de Francia⁹ y España¹⁰). De manera que, al igual que la OSCE o la UE, los factores económicos, sociológicos, culturales, etc., se integran (y añaden) con los que tradicionalmente configuraban los esquemas de seguridad.

Finalmente constatamos la idea de que el mundo, el contexto actual, nos ofrece una perspectiva de la seguridad cambiante e inesperada (especialmente destacable en el caso de Francia), de tal forma que en los documentos de planificación estratégica más recientes casi siempre se hable más de riesgos que

Secretario General con motivo del discurso que pronunció en la apertura del 18.º Seminario para Investigación sobre la Paz: *The Indivisibility of Euro-Atlantic Security* Viena, 2010. En el desarrollo de la apertura del proceso de Corfú, mediante el cual la OSCE desea adaptar su visión de la seguridad a la realidad actual, el Secretario General ha ido presentando unos *Chair's Perception Papers* en los que analiza los desafíos que se presentan a la seguridad del ámbito euroatlántico en las mismas tres dimensiones de las que hemos hablado.

⁵ «Documento de Viena 1999. De las negociaciones sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad» FSC.DOC/1/99. «Conclusiones oficiales de la segunda conferencia de examen de funcionamiento del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa y del Acta de Conclusión de la negociación sobre efectivos de personal». JCGSW216/v.1. Viena, 2001. Proceso de creación de confianza que es continuo en el tiempo, que obliga a los Estados a comunicar información relevante sobre la evolución de sus fuerzas armadas, armas convencionales, estado de almacenamiento de sus municiones, realización de maniobras y ejercicios militares, etc. La evolución de las medidas de confianza que vigila la OSCE se analiza anualmente, la última consultada por nosotros fue en Viena, en marzo de 2010. «Twentieth annual implementation assessment meeting». FSC.AIAM/27/10.

⁶ Federal Ministry of Defence: «White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bunderwehr». Como en el caso de Francia, la anterior estrategia de seguridad se remontaba también a 1994.

⁷ Prime Minister's Office: «Finnish security and Defence Policy 2009» Prime Minister's Office Publications. 13/2009. El gobierno finlandés amplía la validez de este documento hasta finales de la década actual.

⁸ Republic of Serbia: «National Security Strategy of the Republic of Serbia». Belgrado, 2009. Es la primera estrategia de seguridad que elabora esta país.

⁹ Présidence de la République: «The French White Paper on defence and national security» París, 2008. La anterior databa de 1994.

¹⁰ Gobierno de España: «Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos». Madrid, 2011. Es la primera estrategia española de seguridad que como tal ve la luz.

de amenazas¹¹ (incluso en el Reino Unido se ha creado un índice nacional de riesgos¹², que aunque alude a riesgos relacionados con emergencias civiles, en realidad agrupa conjuntos amplios que acogen ataques terroristas, desastres naturales, accidentes industriales, ataques militares convencionales, ataques nucleares, etc.).

Este planteamiento (muy centrado en una percepción de la incertidumbre) deriva de una visión del contexto de seguridad, y en general del momento histórico presente, en el que dominan algunos conceptos y esquemas de análisis tales como:

- Globalización: en todos los casos se repite la alusión a sociedades abiertas. La estrategia alemana detalla los riesgos inherentes a este proceso histórico.
- Explicación de tendencias a largo plazo: algunas estrategias de seguridad se muestran más preocupadas por comprender las tendencias a largo plazo en las que se inserta el contexto actual, que en definir amenazas concretas. El caso finlandés es paradigmático, pues nos sitúa en un momento concreto de cambios estructurales básicos, desde el clima a la demografía, o a la escasez de recursos energéticos.
- Otro análisis coincidente es el que le atribuye una baja probabilidad al riesgo de conflictos entre Estados. Así ocurre incluso en la estrategia de seguridad de Serbia, pero también en la de Lituania¹³, a pesar de que a veces se transmita la idea de un país báltico temeroso del comportamiento de Rusia. Donde más gráficamente ha quedado relegado este riesgo ha sido en la estrategia de seguridad del Reino Unido¹⁴, donde en una lista de 15 ocupa el puesto número uno pero del tercer nivel.
- Al tiempo que no se admite como probable un conflicto convencional, como hemos dichos más arriba, se concibe un contexto general mucho más incierto e impredecible: la estrategia de seguridad francesa casi hace bandera de este principio, y ahí tenemos la causa de que desee integrar en el mismo documento riesgos y amenazas. La estrategia española utiliza también el término «impredecible» con reiteración.
- Desde el punto de vista geoestratégico, la imagen que domina es la de una Europa cuya periferia es cada vez más inestable, y a la vez expuesta a los efectos de conflictos de variada naturaleza: algo que es primordial en el Concepto OSCE de la seguridad, en la filosofía que inspira mucha de la acción exterior de la Unión Europea (recordemos la política de

¹¹ Así lo hace la Unión Europea. El propio proceso de Corfú de la OSCE es un intento de determinar el perfil y alcance de riesgos. La aproximación a la seguridad según análisis de riesgos es predominante en los documentos de seguridad del Reino Unido. La estrategia de seguridad de Rumanía incluye un amplio anexo con una relación de riesgos para el país, también aparecen especificados en el caso de Lituania y podemos encontrar así mismo un desarrollo interesante en la estrategia de Seguridad de Alemania.

¹² Cabinet Office: *National Risk Register of Civil Emergencies*. Londres, 2010. Clasifica los riesgos según el impacto potencial y la probabilidad de que se materialicen.

¹³ Ministry of National Defence: *White Paper Lithuanian Defence Policy*. Vilna, 2006.

¹⁴ HG Government: *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*. Londres, 2010.

vecindad), en el contexto que dibuja la estrategia británica, pero como es lógico, más explícito aún en un país recientemente incorporado a la UE como Rumanía¹⁵.

- En línea con lo anterior está la concepción de la creciente importancia de las amenazas asimétricas, cuyo desarrollo posterior lo encontramos como guía en la planificación de los recursos defensivos y de seguridad de los Estados.
- Y finalmente debemos destacar una aportación del último lustro, la mayor dimensión que adquieren los elementos geoestratégicos tradicionales. El mejor ejemplo de todos los encontramos en la estrategia francesa (que dibuja un arco de interés geoestratégico muy claro para los intereses franceses), en menor medida en la británica. De todas formas es de esperar que crezca esta tendencia en el futuro, especialmente de la mano de las concepciones estadounidenses, que cada vez le conceden más valor a este tipo de elementos¹⁶.

2.2. AMENAZAS PERCIBIDAS

El terrorismo ocupa en todas las estrategias de seguridad el primer lugar. En la estrategia de seguridad de la Unión Europea es una de las cinco amenazas principales (confirmada posteriormente en la revisión de dicha estrategia en 2008). Para la OSCE también merece un lugar primordial, así consta en el concepto OSCE de seguridad, y en las últimas declaraciones formales firmadas por los Estados miembros¹⁷.

Para el Reino Unido el terrorismo internacional se encuentra entre las cuatro amenazas que integran el primer nivel, situándolo en lugar similar al que ocupa el terrorismo nacionalista. Aporta una concreción interesante al mencionar específicamente a Al Qaeda y grupos afines, en vez de dejar en vigor un término tan abstracto como el de terrorismo internacional.

Ahora bien, salvo las estrategias de seguridad de Francia y Reino Unido, como hemos visto, si se coincide en señalar como la principal amenaza el terrorismo, también se hace en el enfoque genérico con que se trata. En el documento rumano se alude al mismo como la principal amenaza para la civilización occidental, en el alemán se suscribe que es la amenaza más importante que existe para la seguridad y libertad. La misma expresión encontramos en la estrategia finlandesa. Como decíamos el gobierno francés fue un poco más

¹⁵ President of Romania: «The National Security Strategy of Romania. The European Romania, the Euro-Atlantic Romania. For a better life in a democratic, safer and more prosperous country». Bucarest, 2007.

¹⁶ Senate Select Committee on Intelligence: «Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence». Denis C. Blair. Director of National Intelligence. Washington, 2010. ATA Feb 2010-IC Statement for the Record. Mencionamos este documento porque aún con más claridad que en la última Estrategia de Seguridad Nacional se observa la tendencia a la que aludimos.

¹⁷ En 2010 se aprueba el documento denominado «Declaración de Astana», con lo cual viene a remarcarse la prioridad que esta amenaza tiene para la organización.

concreto, y suma a las caracterizaciones anteriores la mención exacta al peligro que representa el terrorismo de destrucción masiva.

La intensidad con que se coloca el terrorismo en los documentos analizados (tanto de los Estados de referencia como de la OSCE y UE) disminuye en las estrategias de seguridad de Lituania y Serbia. En la primera de ellas se ubica en un nivel medio de riesgo, tanto por el impacto probable que podría tener en la seguridad del país, como por la probabilidad de que se produzcan atentados. Para Serbia el terrorismo es una amenaza importante, aunque por delante de ella, y pensando en los intereses y contexto particulares del país, sitúa el crimen organizado como el mayor desafío al que se enfrenta su gobierno.

La proliferación es otra de las grandes amenazas que prioriza la Unión Europea (aunque como es obvio se refiere a armas de destrucción masiva, por lo que en este terreno el protagonismo de la OSCE no es tan importante). En las planificaciones estratégicas se va desde un tratamiento genérico (como el de la propia UE) hasta otros, que como veremos, entran más en detalle y señalan con mayor precisión de dónde procede el riesgo y de dónde surge la amenaza.

Esto último es una virtud de la estrategia británica, según la cual la proliferación más peligrosa es la nuclear, y el eje de la amenaza se encuentra en Irán y, por extensión, en Oriente Medio¹⁸.

En la estrategia finlandesa se desarrolla un estudio más teórico de la proliferación, relacionando esta amenaza con multitud de factores contextuales. Pero al mismo tiempo advierte de que no se trata de una amenaza aislada, sino que en relación con otras nos expone a un variado corolario de riesgos: regímenes extremistas, mercado negro, deficiencias de controles por parte de ciertos Estados, etc.

De todas formas hay ciertos matices dentro de la coincidencia en el concepto general (la proliferación como amenaza singular), que explican las actuaciones posteriores de algunos gobiernos. Estos detalles en realidad transmiten visiones de esta cuestión y percepciones prácticas que difieren en su caracterización cualitativa. Así, para Alemania la proliferación de armas de destrucción masiva es una amenaza potencial, aunque dentro de las potenciales –como no podía ser de otra manera– es la más importante. En cambio para Serbia se trataría de la mayor amenaza real y práctica para la seguridad europea. Según la estrategia lituana la probabilidad de que se materialice esta amenaza de manera real es menor.

Ahora bien, es en el caso francés donde hallamos una aportación más amplia a lo que representa la proliferación. Se aclara que no solo debemos considerar como amenaza la proliferación de los elementos explosivos, también de los medios de lanzamiento¹⁹ como misiles balísticos y de crucero. Es la única

¹⁸ Formulada de esta manera figura en el segundo nivel de riesgos.

¹⁹ Especialmente incorpora cifras sobre las unidades de lanzamiento que existen en la actualidad y hace una proyección de las que, de seguir las tendencias actuales, existirán en el mundo dentro de una década y también dentro de veinte años.

estrategia de seguridad general que en Europa incorpora en este ámbito la doctrina de la disuasión de manera clara y sin ningún tipo de subterfugio.

El crimen organizado, algo que tradicionalmente ocupaba el interés de la seguridad interna de los Estados, figura en un lugar destacado en las estrategias de seguridad. Para el Reino Unido forma parte del conjunto de riesgos de segundo nivel (recuérdese que un ataque convencional está en el tercer grupo). De los documentos que estamos siguiendo como hilo conductor de estas argumentaciones es la estrategia de Rumanía la que más preocupación manifiesta por esta amenaza, también deja entrever mayor experiencia en la lucha con la misma al analizar el poder desestabilizador que tiene para cualquier Estado²⁰. El nexo entre el crimen organizado y otras amenazas está muy bien desarrollado en el caso de España.

En la estrategia finlandesa se vuelve a utilizar una orientación más teórica, que en esta materia hereda la alemana, según la cual bajo la denominación de crimen organizado se esconden riesgos comunes y mundiales, derivados del proceso de globalización, pero también otros fruto de la forma en que ha sido procesada particularmente por algunos Estados.

Tan solo en la estrategia serbia se señala con claridad la ubicación de esta amenaza, sus características y actores principales, y lo hace al expresar la preocupación especial que tiene para este estado la situación de Kosovo.

Los ciberataques son parte del conjunto de nuevas amenazas que se ha incorporado a las últimas estrategias de seguridad. Entran con especial fuerza en la perspectiva británica, derivada, según creemos, de la influencia de la doctrina americana. Para otros países se trata de un riesgo propio del contexto tecnológico, económico y político que estamos viviendo (Rumanía, Finlandia). También constan como amenazas, aunque de tono menor, para Serbia y Lituania.

La otra gran incorporación es la preocupación por la seguridad energética. Preocupa especialmente a la Unión Europea, aunque recordamos que se incluye en la revisión estratégica de 2008, y que no aparecía en la estrategia de seguridad primera de 2003, lo que nos habla de cómo ha evolucionado la consideración que merece este apartado de la seguridad. El tono general y europeísta que aplica la Unión Europea es adoptado por la estrategia alemana²¹, que extiende su análisis hasta las relaciones e implicaciones en la seguridad energética de los requerimientos derivados de los compromisos suscritos (y los que se negocien en el futuro) para disminuir la emisión de gases de efecto invernadero (cambio climático).

El mismo concepto histórico transmite la estrategia finlandesa, según la cual la seguridad energética se inscribe en una larga tendencia (que viene de atrás,

²⁰ También la OSCE en la estrategia de 2003 le dedica un lugar especial y un análisis profundo.

²¹ En concreto dice que es clave tanto para la seguridad de Alemania como para la de Europa. Por seguridad energética Alemania entiende el suministro regular, seguro y sostenible de energía. Aunque en el año 2006 ya aparece este enfoque contundente, se advierte de que aún será más importante en el futuro, por lo que propone mecanismos de diálogo a todos los niveles para evitar magnificar esta amenaza.

pero cuyos efectos más palpables viviremos en el futuro) a la que se adscriben una serie de riesgos de gran importancia para la sociedad europea.

Para Serbia y Lituania, que han sufrido en algún momento cortes de energía como daño colateral e indirecto de conflictos en los que no estaban concernidos principalmente, la energía es una de las vulnerabilidades más importantes a las que se enfrentan.

Las inestabilidades y conflictos regionales son quizá el núcleo central del concepto de seguridad y de las premisas de la OSCE (en el proceso de Corfú se continúan destacando). Alemania dirige la mirada especialmente hacia los conflictos de la periferia europea que están sin resolver²². El Reino Unido muestra el vínculo potencial entre estas situaciones y escaladas bélicas internacionales de mayor envergadura²³ al evaluar el posible alcance de las crisis que se podrían derivar de las mismas.

Rumanía se percibe a sí misma como especialmente expuesta a estos conflictos (reconoce que su situación geoestratégica en el Mar Muerto y vecina al Cáucaso es la fuente de este riesgo). Para Finlandia son la manifestación de procesos intrahistóricos que continúan ejerciendo presión e influencia: violación de derechos humanos, negligencia en el cumplimiento de la ley, déficits de integración de las minorías, escasa vigencia de valores democráticos, etc.

Francia es el país que mejor delimita el área de inestabilidad con interés geoestratégico para su seguridad: el ya mencionado arco que nace en la Guayana, alcanza a través del Atlántico el Mediterráneo y se extiende (también a través del centro-norte de África) hasta Oriente Medio, concluyendo en Afganistán y Asia Central.

Serbia se concibe aún inmersa en una situación de conflicto (Kosovo es una de las principales amenazas para su seguridad), mientras que para Lituania es el factor guía de su necesaria participación en una seguridad internacional interconectada, en cuya gestión quiere participar, aunque sea de acuerdo con el modesto potencial con el que cuenta.

El último gran concepto que incluimos como coincidente en las estrategias de seguridad europeas aquí consideradas es el de la competencia internacional. La Unión Europea desarrolla teóricamente unos principios geoestratégicos en sus documentos más relevantes que reflejan la percepción de una competencia internacional suave, pero no carente de desafíos para el conjunto del continente.

²² También en esta ocasión adopta un enfoque europeo. Es especialmente interesante el análisis que elabora sobre los riesgos inherentes a estos conflictos (erosión estructuras estatales, desintegración de naciones, guerras civiles, aparición de zonas enteras al margen de la ley internacional), así como de las áreas en los que confluye con otras amenazas: terrorismo, crimen organizado. Destacamos que señala Afganistán como el espacio donde se produce la conexión entre ellas.

²³ El concepto geoestratégico es más evidente, al relacionar conflictos de estas características con las causas que pueden producir cambios en los equilibrios de poder regionales, así como el efecto que puede tener en la configuración de ciertas ambiciones tras la desestructuración de Estados y gobiernos.

El documento que expresa una mayor contundencia en su evaluación es el británico. No oculta su pensamiento según el cual algunos países se entregan a una competencia insana, deseando adquirir ventajas a costa de otros, y utilizando para ello medios no legítimos como el espionaje (uno de los riesgos de mayor perfil)²⁴.

La OSCE propone, como hemos visto, medidas para que esta competencia no derive en una desconfianza peligrosa²⁵ que convierta la competencia existente en conflicto abierto entre Estados.

Finlandia no consigue despegar su visión geoestratégica del concepto de crisis y conflicto, y en ello su posición es el contrapunto a la de Francia. Es este país quien más clara ve la tendencia geoestratégica a largo plazo, y de esa manera lo expresa en su Libro Blanco, en buena medida dedicado a perfilar el interés francés sobre el mapa del mundo actual. Los ejes del mismo serían: Interés francés en África subsahariana, el papel de autoafirmación que ejerce Rusia, la posibilidad de un gran conflicto militar en Asia-Pacífico. Además desarrolla las posibles manifestaciones peligrosas de la competencia internacional, de las rivalidades geoestratégicas en suma, en otras facetas de la seguridad tan vitales como la proliferación nuclear, los ciberataques, el espionaje, etc.

De manera esquemática hacemos un listado de otros riesgos que aparecen en las estrategias de seguridad, indicando exactamente en cuál de ellas queda destacado de manera especial:

- Desastres naturales: uno de los cuatro que componen el nivel 1 en la estrategia británica (pandemias, inundaciones, accidentes industriales, etc.). También está presente en los documentos de Rumanía, Finlandia, Francia, Serbia y Lituania.
- Corrupción: Rumanía y Serbia.
- Inseguridad ciudadana: Rumanía.
- Pobreza: Rumanía, España.
- Debilidad clase media: Rumanía.
- Deficiencias infraestructuras socioeconómicas: Rumanía, Serbia.
- Escasa participación social y civil: Rumanía.
- Desigualdad: OSCE, Alemania.
- Migraciones: OSCE, Alemania, Lituania, Finlandia, España.
- Deterioro medio ambiente: OSCE.
- Violación de derechos humanos: OSCE.
- Cambio climático: OSCE, Alemania, Finlandia, Serbia, España.
- Crisis financiera: Finlandia.
- Extremismos: Serbia, España.
- Inseguridad económica y financiera: España.

²⁴ ¿Piensa en Rusia?

²⁵ Ya hemos visto que entre otras medidas que los países miembros siguen está la de suministrar información anual. El último informe que hemos analizado lo envió España a la organización en abril de 2010, que puede servir de buen ejemplo de cuáles son los formularios que cumplimentan los Estados. «Intercambio de información acerca del Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad». (Informe a la FSC.DEC 2/09).

Hemos tratado de enumerar los principales desafíos a los que se enfrenta la seguridad europea según las estrategias de seguridad más importantes y recientes que se han hecho públicas.

En líneas generales podemos subrayar las siguientes tendencias:

- Se van incorporando cada vez más elementos geoestratégicos (sobresale en el caso de Francia).
- El listado de riesgos es más prolijo en los países recientemente incorporados a las instituciones euroatlánticas o que aspiren a hacerlo (Serbia, Lituania, Rumanía).
- En Alemania, Finlandia y España se buscan las raíces socioeconómicas y contextuales de las amenazas a la seguridad.
- El Reino Unido incorpora de manera decidida nuevas amenazas, en algunos casos incluso coronándolas hasta lugares preeminentes dentro de sus preocupaciones.

Ahora bien, hasta ahora lo que hemos visto ha sido un esquema global de las percepciones de amenazas y riesgos que tienen algunos de los principales actores europeos, tomándolas como una especie de muestra representativa de una perspectiva europea sobre los desafíos actuales a nuestra seguridad. Pero como decimos, hemos estado hablando de percepciones, que en definitiva es el nivel básico de la materia que tratamos de analizar. Nuestro deseo es darle más contenido a las mismas, comprender cuáles son las claves de la realidad material a la que aluden. Sabemos que el terrorismo o la proliferación son las amenazas que más preocupan, pero en la mayoría de las ocasiones no son sino términos conceptuales cuya materia no queda bien perfilada (salvo excepciones como las explicaciones francesas sobre sus intereses geoestratégicos, las alusiones británicas al terrorismo de Al Qaeda y grupos afines), menos aún la pretensión o los objetivos que subyacen a la expresión particular que cada cual da a los mismos.

Estos primeros análisis nos sirven como punto de salida para dirigir nuestra investigación en esta parte hacia un ámbito más concreto, que nos deberá proporcionar material para evaluar el cálculo estratégico de la No-OTAN.

Como somos conscientes de que la perspectiva condiciona, aclaramos que nos situamos desde una perspectiva europea, y que buscamos un modelo de análisis que sirva para medir los intereses europeos en un contexto dinámico cambiante. No intentamos hacer un estudio exhaustivo de las características de las amenazas y riesgos que hemos visto (cada uno de ellos merecería un trabajo aparte), sino que nos centramos únicamente en los aspectos de los mismos que anuncian desafíos para nuestra seguridad (la europea).

3. EL TERRORISMO

Como hemos visto, todas las estrategias de seguridad publicadas recientemente contemplan el terrorismo como la principal amenaza a la que se enfrenta nuestra sociedad, algo que a estas alturas resulta una obviedad²⁶. Ahora bien, debemos precisar previamente qué es lo que entendemos por terrorismo, y una cosa más importante, a qué riesgos concretos nos expone, o más aún, si existen diferentes tipos de terrorismo que explotan diferentes vulnerabilidades o incluso persiguen objetivos distintos.

Desde que surgió este fenómeno durante el siglo XIX como instrumento con repercusiones internacionales, una de las mayores preocupaciones académicas ha sido la de encontrar un modelo que explique de manera teórica todo el conjunto de manifestaciones violentas que alberga el concepto de terrorismo. La búsqueda de una explicación holística ha dominado en numerosas ocasiones los debates, y no en vano, pues en función del resultado de la misma se podría decidir la posición a adoptar: a veces comprensión, otras repulsa, etc. Por nuestra parte no pretendemos seguir la estela de ninguno de estos discursos, sino únicamente mencionarlos también como parte del entorno que ha rodeado su estudio. Lo que nos interesa es su realidad actual, el perfil del terrorismo, o de los terrorismos a los que nos enfrentamos.

Valoramos especialmente la aportación del historiador Walter Laqueur, quien no tiene reparos en reconocer los límites de toda explicación que ambicione aprehender bajo un mismo término procesos tan diversos²⁷. Según este autor para comprender mejor su desarrollo existencial debemos tener en cuenta las siguientes claves:

- El terrorismo es un método, no un fin en sí mismo.
- Expresa una tendencia a la violencia, no relacionada siempre con la persecución de unos objetivos políticos.
- La actividad terrorista debe distinguirse claramente de la guerrilla, en el sentido de que esta última sí que tiene por finalidad crear unas estructuras e instituciones que suplanten a otras.

²⁶ Nuestro propósito en este apartado es profundizar en el concepto de terrorismo y analizar en qué pone en peligro a nuestra sociedad. En el proceso de estudio de esta amenaza hemos aplicado un modelo que posteriormente hemos dado por válido para la evaluación del resto de desafíos, estimando que es un método que nos da una visión gráfica y la posibilidad de comparar de manera dinámica diferentes conceptos. Además se presta de manera muy fácil a ofrecer un cálculo del coste estratégico que buscamos como objetivo de nuestro trabajo.

²⁷ Laqueur, Walter: *Una historia del terrorismo*. Barcelona 2003. Ed. Paidós. Se trata de una reedición de la obra original realizada en 2001, incorporando análisis de sucesos posteriores a su primera aparición, en 1977, tales como los atentados del 11 S.

- Se manifiesta de muchas y variadas maneras, no valiendo ninguna de las generalizaciones que habitualmente se escuchan. Esto significa descartar la idea de que el terrorismo es siempre una respuesta al sufrimiento. En ocasiones lo es, en otras puede serlo, a veces puede incluso interpretarse en esa clave, pero en otras no tiene su origen en situaciones de esa índole.
- Es un fenómeno adscrito a todas las corrientes ideológicas: hay terrorismo de izquierdas, de derechas, religioso, ateo, etc.
- Por lo que respecta a nosotros, y asumiendo todo lo anterior, hemos de comprender que el terrorismo al que nos enfrentamos es propio de nuestro tiempo, debemos explorarlo en su contexto concreto, no a la luz de teorías generales. En virtud de ello, Laqueur sostiene que las particularidades del mismo son que nace en sociedades abiertas, es mucho más difícil encontrar sistemas de disuasión y evoluciona hacia ambiciones de destrucción masiva²⁸.
- Dado que es previsible que continúe existiendo y amenazando, lo prioritario en nuestro caso es saber exactamente cuáles son las características del que, a día de hoy, nos ha puesto entre sus objetivos.

Como primera aproximación a nuestra realidad proponemos una primera clasificación del terrorismo contemporáneo, según la cual creemos que se puede hablar de:

- Un terrorismo interno, que surge y actúa dentro de nuestras sociedades, que crece en el seno de todas las ideologías.
- Un terrorismo externo que nos amenaza directamente, que es expresión del salafismo yihadista. Se desarrolla también dentro de nuestras fronteras, pone en peligro la seguridad interior, pero también ataca intereses estratégicos allá donde cree que pueden ayudar a conseguir sus objetivos.
- Finalmente identificamos grupos cuya acción se asimila al terrorismo y que amenaza principalmente intereses geoestratégicos europeos en el exterior.

Volvemos a insistir en la idea de que pretender una definición exacta del terrorismo²⁹, aceptada por todos, omnicomprendiva y útil, no solo genera reacciones académicas adversas, como acabamos de ver, sino que incluso puede llevar a errores de análisis graves, por cuanto podemos integrar en un mismo conjunto fenómenos diferentes, que dicho sea de paso, merecerían acercamientos desiguales³⁰. Estos razonamientos previos nos sirven para aclarar cuál es el posicionamiento desde el que analizamos el terrorismo:

²⁸ Townsend, Charles: *Terrorismo*. Madrid, 2012. Ed. Alianza Editorial, sigue actualmente la tesis de Laqueur. Nos basamos en ambos como principales estudiosos del fenómeno terrorista, desde una amplia base histórica, que rechazan la idea de formular una teoría general sobre el mismo.

²⁹ Como durante mucho tiempo se ha intentado en la ONU.

³⁰ Guelke, Adrian en *The new age of terrorism and the international political system*. Londres, 1995. Ed. I.B. TAURIS (utilizamos una reedición de 2009, en la que ya aparecen acontecimientos recientes y análisis actualizados) habla de la pobreza de las explicaciones generales (aunque luego posteriormente él caiga en las mismas, sin reconocerlo, en algunos momentos de la obra).

- Hablamos del terrorismo que preocupa en las estrategias de seguridad, tanto de Europa como de Estados Unidos.
- Nos situamos desde la perspectiva que nos afecta, es decir, desde la que recibe los ataques terroristas, por lo tanto, en ningún momento intentaremos su justificación, ni tan siquiera comprender los esfuerzos para justificarlo.
- Agrupamos distintos tipos de terrorismos en función de los riesgos a los que nos expone, entendiendo por el «nos», Europa.
- Sabemos que no todos los grupos que se unen a Al Qaeda persiguen los mismos fines, no obstante sus efectos sobre nosotros son similares, lo que es suficiente para incluirlos en la misma categoría de análisis.

Comenzamos por formular una pregunta: «¿cuál es el resultado de la amenaza que habitualmente se identifica como terrorismo yihadista?».

En esto es conveniente partir de opiniones que sostienen que quizá se está magnificando el potencial del mismo para hacer daño a nuestras sociedades³¹, o que no se está comprendiendo que Occidente se autoubica en el centro del objetivo de un fenómeno exterior que califica de manera simplista como terrorista³².

Por otro lado, últimamente los servicios de seguridad creen que Al Qaeda está debilitada³³, que su capacidad de actuación ha descendido³⁴, y que cuando algún Estado emprende su persecución de manera decidida sus opciones y posibilidades se reducen muy seriamente³⁵.

Destaca los efectos perniciosos, por ejemplo, de integrar en el mismo método de análisis grupos como Hamas y Al Qaeda, identificación que ha evitado comprender mejor realidades diferentes y ha conducido a errores estratégicos importantes. En esta tesis coincide con Laqueur y Townsend.

³¹ Reinares, Fernando: *Alertas, alarmas y amenazas: ¿qué decir a los ciudadanos europeos sobre el terrorismo internacional?* Madrid, 2010. Ed. Real Instituto Elcano. ARI 153/2010 (www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano.es/zonas.es/ari153.2010). En este texto el autor sostiene que Europa es un escenario secundario del terrorismo yihadista, y que hay problemas públicos potencialmente mucho más graves.

³² Así opina Adrián Guelke en la obra que hemos mencionado más arriba.

³³ Es la tendencia que observa el gobierno británico en su última estrategia contraterrorista. HM GOVERNMENT: «The United Kingdom's strategy for countering International Terrorism». Londres, marzo. 2010. También se alude, completada esa información con los datos de los últimos sondeos de opinión de el mundo musulmán (Gallup), que el apoyo a la violencia integrista disminuye entre los musulmanes (hasta quedar en torno al 25%), fundamentalmente porque la mayoría de las víctimas se producen en ese ámbito. Las revueltas populares del norte de África y Oriente Medio teóricamente son una muestra de ello, pero también de la difusión de corrientes que rechazan la violencia.

³⁴ Simplemente basta con recordar que además de algunos éxitos, si algo ha cosechado en los últimos años ha sido fracasos, tanto en Estados Unidos (Detroit, Times Square), como en escenarios tan ambicionados por Al Qaeda como Arabia Saudí. Y por supuesto, el mayor de los fracasos ha sido la propia muerte de su líder Osama Bin Laden en Pakistán.

³⁵ Podemos traer a colación los durísimos golpes recibidos por Al Qaeda en la península arábiga en Arabia Saudí, que obligaron a muchos terroristas a desplazarse hasta Yemen. O quizá el caso menos conocido de los grupos yihadistas de Uzbekistán. El Islamic Jihad Group (antecesor del IJU) fue prácticamente desarticulado en 2004 por el gobierno de Kazajistán. Para esto último proponemos la lectura de Sandee, Ronald: *The Islamic Jihad Union*. NEFA Foundation, 2008. www.nefafoundation.org/miscellaneous/FeaturedDocs/NEFAJUoct08.pdf.

Los datos sobre ataques terroristas que ofrecemos a continuación están elaborados a partir de informes de Europol sobre la situación actual del terrorismo³⁶ y los que recopila la *National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism*³⁷. Según los mismos, durante el año 2009, el menos letal, se produce un decrecimiento de ataques y arrestos, tan extraordinaria que debía considerarse coyuntural. En dicho año 2009 solo se produjo un fallecimiento como consecuencia de ataque islamista en Italia, los arrestos fueron 110 (un 41% menos que en 2008), en cambio en 2012 en toda Europa se producen 17 muertes por actos terroristas. No obstante, a pesar de las cifras³⁸, los informes de Europol advierten que el terrorismo yihadista sigue intentando un gran atentado, que merece ser considerado aún como un serio peligro para la sociedad europea, y que se sirve de la violencia para influir en la sociedad occidental, pero también de la propaganda. Este peligro se agrava en el presente, ya que las organizaciones terroristas yihadistas han comprendido que gran parte de su debilitamiento se debe al deterioro de su imagen en el mundo musulmán, por lo que podrían dirigir sus objetivos hacia suelo occidental para contrarrestar esa pérdida de influencia social.

En los últimos años (2009-2012), los ataques más severos los ha sufrido Rusia, Pakistán, Irak, países del Sahel y Afganistán. De igual modo la consultora privada Maplecroft sitúa a los países con más riesgo de sufrir ataques terroristas a Rusia, Irak, Somalia, Afganistán, Yemen.

Estos datos generales, si bien hablan de una tendencia coyuntural, tampoco nos dicen mucho sobre la esencia de esta amenaza, ni tan siquiera si se trata realmente de una amenaza directa contra Europa. Porque si algo caracteriza al terrorismo yihadista es su complejidad. Dado que de una manera u otra tiene a Europa por objetivo nos centraremos en su estudio. Si reparamos también en la evolución del terrorismo internacional en los últimos diez años, veremos que ha sustituido en importancia al terrorismo de origen ideológico (predominantemente de izquierdas), propio de los años setenta y ochenta³⁹, de manera que en el listado de organizaciones terroristas que ofrece el Departamento de Estado de Estados Unidos, aparecen en 2010 veinticuatro grupos de inspiración yihadista (sobre un total de 47)⁴⁰, más de la mitad de los cuales no aparecen en el listado de 2000.

³⁶ «TE.SAT 2010: EU terrorism situation and trend report». www.consilium.europa.eu/uedocs/cwsUpload/TE.SAT%202010.pdf. Hemos consultado también «TE-SAT 2013: EU terrorism situation and trend report».

³⁷ Se trata de un centro de excelencia del Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos que está ubicado en la Universidad de Maryland. Ofrece una rica base de datos sobre incidentes, tipos de armas, objetivos etc. En la estadística global se puede observar cómo el número de ataques en Europa Occidental es inferior en los años 2000 a los que se produjeron en los años 70.

³⁸ El último ataque yihadista antes de la redacción de estas páginas que se produjo en suelo europeo fue el día 2 de marzo de 2011. Dos soldados norteamericanos fueron asesinados a tiros en el aeropuerto de Fráncfort.

³⁹ De hecho es que una de las interpretaciones que a menudo se ofrece sobre el terrorismo islamista incide en la idea de que su origen está en el vacío ideológico que quedó en el gran parte del mundo musulmán tras la desaparición de la Unión Soviética.

⁴⁰ No incluimos en ese número ni a Hamás ni a Hizbullah, por considerarlas no vinculadas estrictamente al fenómeno yihadista.

3.1. EL TERRORISMO YIHADISTA

La principal característica del mismo es su complejidad, tendencia que ha ido acentuándose en los últimos años:

«... today is more complex and more diverse than at any time over the past nine years»⁴¹.

Dentro de esa complejidad se encuentra su habilidad para explotar descontentos existentes en diferentes comunidades, aunque estos últimos no sirven para explicar de manera global el fenómeno:

«El terrorismo de esta naturaleza es un fenómeno complejo, que explota con gran flexibilidad los descontentos existentes en diferentes comunidades musulmanes en pos de la consecución de sus propios fines»⁴².

... lo que significa que tiene sus propios fines y que apelar a agravios históricos es uno de los medios con los que trata de conseguirlos. La amenaza yihadista emana de la decisión que ciertos grupos tomaron en su momento de asumir violentamente el mensaje del islam radical. Por lo tanto se configura en sí misma, porque además sus objetivos así la definen como una opción de lucha con metas ideológico-políticas, en la que la amenaza a Occidente desempeña un papel muy importante en su estrategia.

En ese sentido creemos que, independientemente de la evolución del número de atentados, estamos ante una amenaza estructural cuya evolución debe ser entendida dentro de los cambios que se producen en el campo religioso-político. Así, a pesar de su debilidad, no muestra que esté variando de manera esencial (en lo que respecta a sus fines y sus mensajes) a nivel ideológico, por lo que debe seguir siendo considerada como una amenaza persistente y directa, quizá la única que como tal se erige en estos momentos de manera tan explícita contra Occidente.

Llegados a este punto tampoco debemos considerar el terrorismo yihadista como una ideología, sino como la manifestación concreta y material que adopta la expresión violenta del concepto de yihad⁴³. Y dicha expresión se orienta hacia una finalidad política legitimada ideológicamente⁴⁴:

- Convierte (lo intenta imponer, mejor dicho) su versión de la yihad en un referente ideológico en el mundo musulmán.

⁴¹ Bergen, Peter y Hoffmann, Bruce: «Assesing the terrorist threat. A report of the bipartisan policy center's national security preparedness group». Washington. 2010. Ed. Bipartisan Policy Center. En www.bipartisanpolicy.org/sites/default/files/NSPG%20Final%20Threat%20pdf.

⁴² Villar Turan, Carlos (coord.): «*La Inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional*». Madrid, 2009. Ed. Instituto Español de Estudios Estratégicos/Centro Nacional de Inteligencia.

⁴³ Aunque en árabe *yihad* es una palabra masculina, por lo que deberíamos decir el yihad, por convención utilizamos la expresión femenina que cotidianamente se emplea en español.

⁴⁴ Con mucha más profusión sobre los objetivos del terrorismo yihadista, Miguel Torres Soriano publicó su tesis doctoral con el título: *La Dimensión propagandística del terrorismo yihadista global*. Granada, 2007. Editorial de la Universidad de Granada.

- No crea nada ideológicamente, activa sentimientos principalmente.
- Pretende ser la vanguardia que genere un movimiento de masas que habrá de conducir a la aparición de un nuevo califato.
- Desea provocar el miedo en las sociedades occidentales, aunque su objetivo principal es el mundo musulmán.
- Aporta su apoyo, en forma de propaganda ideológica standard a otros grupos que ven en ello la posibilidad de conseguir objetivos particulares.
- Utiliza unos referentes ideológicos con quienes mantiene una relación dinámica y cambiante (difícil de comprender en algunas ocasiones), que además, son utilizados como bandera de enganche en el proceso de radicalización.

La ideología yihadista hay que conectarla con una concepción (casi nos atreveríamos a decir corrupción ideológica) conservadora e integrista del islam⁴⁵ de la que nace (salafismo), pero que en un determinado momento deriva hacia la acción terrorista⁴⁶ que nos preocupa en la actualidad.

Desde el punto de vista de la seguridad de Europa se divide el salafismo en dos grupos:

- Un salafismo leal⁴⁷, que aunque no deja de ser antioccidental (también los Hermanos Musulmanes de Egipto consideran que nuestra sociedad es corrupta), no acepta la versión del yihad que pregona Al Qaeda. Crece por todo el mundo musulmán, no arraiga en un tipo de sociedades específico, sino que incluso dentro de Occidente, especialmente en Europa, ve crecer el número de sus seguidores.
- Un salafismo yihadista, que es lo que entendemos tradicionalmente por terrorismo islamista. Actúa de manera no jerarquizada, la ideología sirve para armonizar el mensaje de grupos diversos. En concreto, y dando por sabido que su estructura es en forma de red (como se pone de manifiesto en la obra que coordina Carlos Villar), toda la amalgama de células, grupos, grupúsculos, etc., que se acogen a la denominación de terrorismo islamista puede ser clasificado en cuatro conjuntos:
 - Al Qaeda central (zona norte de Pakistán).
 - Grupos asociados (que han proliferado en los últimos años por todo el mundo musulmán, desde el Magreb hasta el sudeste asiático)⁴⁸.

⁴⁵ Farmer, Brian R.: *Understanding radical islam. Medieval Ideology in the Twenty-First century*. Nueva York, 2008. Ed. Lang Publishing.

⁴⁶ Aunque la violencia no fue ajena al salafismo desde sus primeros momentos, antes de la aparición de Al Qaeda, como demuestra su evolución en Egipto.

⁴⁷ Informe Servicios Secretos Holandeses, 2008 publicado en NEFA Foundation bajo el título «Saudi influences in the Netherlands. Links between the salafist mission, radicalisation process and Islamic Terrorism». (www.nefafoundation.org/file/FeaturedDocs/AIVD_SaudiInf.pdf) El salafismo preconiza una vuelta a los fundamentos más puros del islam, a los principios y actitudes de los primeros cuatro profetas: el califato ortodoxo. También se fundamenta en una lectura literal del Corán.

⁴⁸ Gunaratna, Rohan: *Terrorism in South-East Asia*. Madrid, 2010. Ed. UNISCI. Comentarios UNISCI n.º 32. www.ucm.es/info/unisci/comentarios/32_ROHAN.pdf

- Redes internacionales que se integran en el movimiento yihadista global, en ocasiones de manera funcional: células de reclutamiento, células de financiación, células de entrenamiento, etc.
- Redes individuales o individuos que asumen el mensaje yihadista y actúan por su cuenta.

Al objeto de nuestro trabajo nos interesa indagar en los riesgos a los que nos expone este tipo de terrorismo (aprovechando debilidades y «elementos de exposición» de nuestras sociedades), así como también sobre los contextos donde prospera (beneficiándose de ciertas circunstancias, pero al tiempo también creando otras). En este proceso encontraremos puntos débiles en nosotros, y lo que es más importante, el nexo complejo entre diferentes elementos y la conexión con otras amenazas.

3.2. «ELEMENTOS DE EXPOSICIÓN» AL TERRORISMO YIHADISTA

En lo que más nos detendremos será en determinar dónde se encuentra el riesgo para nosotros frente al terrorismo yihadista, tanto desde el punto de vista de los medios de ataques que utiliza, como de los actores que los emplean, así como de elementos de otra índole de los que se sirve para conseguir sus fines, ser más fuerte y disminuir nuestra capacidad de resistencia.

- El primero de estos elementos que destacamos es la posibilidad de sufrir ataques de grupos locales⁴⁹, no compuestos únicamente por ciudadanos procedentes de comunidades de inmigrantes, sino incluso por individuos con ciudadanía europea de origen, pero que han vivido un proceso de radicalización, frecuentemente asociado a su conversión anterior al islam. Cabe traer a colación casos como el de Christian Ganczarski, pionero de un grupo de ciudadanos alemanes que se convertirían al yihadismo, para el cual han realizado tareas de diverso tipo (incluyeron planes para efectuar acciones terroristas en el interior de su país)⁵⁰.
- Dada su propia configuración organizativa, en red no jerarquizada, más que a ataques de gran envergadura (más objetivo que realidad), estamos expuestos principalmente a ataques con artefactos caseros o de fabricación artesanal (a los que sumar acciones armadas típicas terroristas realizadas con armas de fuego). Según la base de datos que publica START⁵¹, en el año 2007 se registra la cifra más alta de ataques con explosivos de toda la serie histórica, que comienza en 1970. En este número se incluyen las acciones en Irak, pero nos da idea también del mecanismo principal para el que se entrenan estos terroristas.
- Especialmente, dentro de Europa, un elemento de riesgo al que nos exponemos es a los diferentes procesos de radicalización, que son previos

⁴⁹ Tales como los que protagonizaron los ataques en Londres (julio 2005), y de lo que queda constancia en la estrategia británica contraterrorista.

⁵⁰ Horst, F.N: *Salafist Jihadism in Germany*. Tel-Aviv, 2011. International Institute for Counter-Terrorism.

⁵¹ *Global Terrorism Database*.

a la utilización de las armas. La radicalización opera dentro de nuestra sociedad, se produce a través de tres vías principalmente: Centros culturales de promoción de la cultura islámica (siguiendo en Alemania, el más famoso de ellos fue el de Úlm), que aunque cuyos fines últimos no son la lucha armada, a veces se convierten, aun en contra de su voluntad, en la primera etapa del proceso de transformación mental que experimentan los terroristas⁵²; la segunda vía discurre a través de algunas de las corrientes de lucha antisistema⁵³; finalmente la tercera es de autorradicalización, de individuos que alcanzan este estado espiritual de manera individual (que están al margen de comunidades musulmanas), a través de la absorción acrítica de propaganda, mensajes, etc.⁵⁴

- La capacidad armonizadora es uno de los factores de riesgo más importante que ha desarrollado Al Qaeda, por cuanto le permite multiplicar considerablemente el potencial con el que cuenta materialmente en las montañas del norte de Pakistán. Así, grupos con objetivos iniciales diferentes han acabado incorporándose a una yihad global que difunde ideología antioccidental⁵⁵.
- Una de las mayores dificultades para luchar contra el terrorismo yihadista es la utilización de tácticas de diversificación, lo que se ha venido en llamar *adhocracia*, y que le confiere una versatilidad que le proporciona muchas opciones para atacar a sus objetivos⁵⁶ o incluso para fijarlos. La exposición a la actividad de redes es uno de los mayores peligros para la seguridad europea, por cuanto dificulta la labor de los servicios de seguridad⁵⁷ al ser muy difícil establecer filiaciones.
- El impacto indirecto que tiene la propaganda como instrumento del yihadismo merece considerarla también como un elemento de exposición. Como demuestran Carlos Villar (2009) y Manuel Torres (2007), tratan de explotar el descontento musulmán en el interior y exterior de Europa (a veces tratan incluso de generar intelectualmente esa

⁵² Esto alude también a un proceso de radicalización, que aunque no conduce a la violencia, sí que lleva hasta posturas de férrea repulsa hacia todo lo occidental.

⁵³ Viendo el potencial de tal vínculo algunos intelectuales islamistas lo han intentado fomentar, como Mustafá Setmarián, ciudadano hispano-sirio (miembro de Al Qaeda) que en 2004 publicó un extenso libro en el que llama a la resistencia global de la mano del islam.

⁵⁴ Sobre este fenómeno llama la atención el informe de Europol al que nos hemos referido en la nota 238.

⁵⁵ Uno de los casos que más nos afecta es el del Grupo Salafista para la Llamada y el Combate, con raíces en Argelia, y que es la base del actual Al Qaeda en el Magreb islámico (que directamente amenaza los intereses de Europa en África occidental). El último éxito armonizador de Al Qaeda ha sido la incorporación a la lucha yihadista internacional de Al-Shabaab, en Somalia, cuyos líderes reconocieron en 2009 que únicamente Al Qaeda representaba la aspiración factible de todos los musulmanes.

⁵⁶ Permite, por ejemplo, que un grupo como Al Qaeda en la península arábiga decida atacar directamente Estados Unidos, y que una red estadounidense, con lo que no tiene contactos directos le proporcione los recursos humanos para efectuar dicho ataque.

⁵⁷ Jordán Enamorado, Javier: *Estructura organizativa del terrorismo yihadista en Europa: retos para los servicios de Inteligencia*. En Villar, Carlos (Madrid, 2009), distingue las siguientes redes: redes yihadistas integradas en organizaciones superiores (a través además de una posible vinculación múltiple, por ejemplo las redes de envío de voluntarios a Irak en España y Marruecos); redes yihadistas no integradas en organizaciones o redes de base.

sensación de agravio que origina el descontento), algo que facilitan enormemente los nuevos medios de comunicación, cuyo potencial como instrumento difusor han aprovechado con profusión todos los grupos yihadistas.

- Un aspecto que debemos considerar también como elemento de exposición es que el yihadismo amenaza directamente los intereses geoestratégicos de Europa, es decir, como fenómeno no debe únicamente contemplarse por la posibilidad de que ataque directamente recursos materiales y humanos dentro de nuestras fronteras, sino que aquella parte de su actividad que se desarrolla en el exterior y que dificulta la defensa de nuestros intereses también ha de verse como una amenaza. En el Informe de Europol se concluye que son especialmente peligrosas las iniciativas violentas que ha llevado a cabo últimamente en Yemen, Uganda (ataques durante 2010), Somalia, estrecho de Ormuz, norte de África, Sahel, Níger, Malí, Mauritania, por supuesto, sin contar con las que desarrolla en Irak y Afganistán, así como el potencial desestabilizador en Pakistán.
- En este último sentido debemos añadir el potencial de riesgo que se manifiesta recientemente en la capacidad del yihadismo para contratar bandas locales que realicen el trabajo que materialmente grupos como Al Qaeda no pueden llevar a cabo, pero que son necesarios para el cumplimiento de sus objetivos⁵⁸. Este es otro factor a añadir a la ya definida estructura flexible de todo el fenómeno en su conjunto.
- Otro elemento de exposición que queremos singularizar, aunque ya hemos hablado de él indirectamente, es la acción de grupos afiliados (no Al Qaeda central), que actúan y atacan dentro de las fronteras de Occidente. Son capaces de realizar labores de entrenamiento en el interior⁵⁹, pero también planear acciones, fijar objetivos, buscar los medios en cualquier parte del mundo, y dirigirlos a la consecución de su objetivo (caso del grupo pakistaní Lashkar-e-Taiba).
- El reclutamiento también se realiza dentro de Europa, en ocasiones para exportar terroristas a otros escenarios (Informe de Europol), pero otras veces sirve también para actuar dentro del continente⁶⁰.
- La financiación de la actividad yihadista ha de contarse entre los «elementos de exposición». En esta área la confusión y la diversificación es incluso aún mayor, por lo que es muy difícil determinar las fuentes de fondos exactas, sus flujos y su destino final. En realidad la actividad yihadista es barata⁶¹, pero aun así los medios con que cuentan para asumir su coste son muy variados. De manera esquemática las principales fuentes de financiación son las siguientes:

⁵⁸ Al Qaeda en el Magreb Islámico se ha servido por ejemplo de bandas de este tipo en Níger para efectuar ataques a intereses y ciudadanos franceses.

⁵⁹ Integrated Threat Assessment Centre: *Acquisition of paramilitary skills by Al Qaeda-inspired extremist in Western countries*. Informe 08/108 de 2008. ITAC es parte de los servicios de inteligencia canadienses.

⁶⁰ Horst, Op. Cit. (Tel-Aviv 2011) www.nefafoundation.org/file/ITAC_paramilitarytraining.pdf.

⁶¹ Se calcula que toda la operación que culmina en los atentados del 11 S no costó más de 500.000 dólares.

- Redes locales que tienen este cometido.
- A través del crimen organizado con actividades tan variopintas como las falsificaciones⁶², tráfico de armas, tráfico de drogas, contrabando, etc.
- También mediante los nexos que se establecen con otros grupos terroristas, por ejemplo para grupos chechenos yihadistas la ayuda que le proporcionaron sus contactos con elementos de la península arábiga representó un alivio financiero también importante⁶³.
- La utilización de figuras de pago muy extendidas en el mundo musulmán como la Hawala⁶⁴.
- Los recursos financieros que ofrece la explotación de medios de difusión: medios de comunicación ligados al yihadismo en Asia Central, por ejemplo.
- Finalmente hemos de incluir los donativos, llegados a través de distintos medios, que efectúan partidarios de la causa yihadista desde todo el mundo.

Hemos dejado para el final la exposición a ataques con Armas de Destrucción Masiva. Ha de entenderse que la proliferación favorece al terrorismo de dos maneras: crea un contexto complejo en el que es más difícil mantener controles severos; pero también crea las condiciones propicias para el desarrollo de conflictos de baja intensidad⁶⁵. Independientemente de que la posibilidad de que se materialice esta amenaza la evaluemos en un nivel u otro, lo que no hay duda es de que Al Qaeda siempre ha buscado conseguir de alguna manera el material necesario para realizar un gran atentado en Occidente (principalmente en Estados Unidos y con arma nuclear, cuyo efecto propagandístico es mucho mayor)⁶⁶ y no siempre recurriendo a una bomba sucia, sino a un dispositivo nuclear de gran potencia. En ese sentido, los expertos coinciden que aun la amenaza es incuestionable, aunque también reconocen que para fabricar un dispositivo de este potencial necesitaría disponer de apoyo estatal y de un refugio seguro para ella

«Fortunately, the intelligence communities believe that terrorists can not produce nuclear weapons from scratch without state support»⁶⁷ (aunque luego reconoce que esto no es aplicable a bombas sucias).

⁶² Treverton, Gregory F. y otros: *Film Piracy, Organized Crime, and Terrorism*. Washington, 2009. Ed. RAND CORPORATION. www.rand.org/pubs/monographs/2009/RAND_116742.pdf.

⁶³ Gideon, Scher: *Chechen Jihad: An analytical overview*. Tel-Aviv, 2009. Ed. International Institute for Counter-Terrorism.

⁶⁴ La sospecha sobre el papel desempeñado por la banca islámica no es más que eso, por lo que no podemos situarla en este listado. Para una visión sobre esta cuestión proponemos Ilias, Shayerah: *Islamic Finance: overview and policy consensus*. Washington, 2008. Congressional Research Service. Order Code RS22931.

⁶⁵ Thranert, Olivier: *Proliferation and non-state actors* Berlín, 2006. Ed. SWP Working Paper. www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/trt_dp_format_ks.pdf.

⁶⁶ Mowatt-Larssen, Rolf: *Al Qaeda weapons of mass destruction threat: hype or reality?* Cambridge, 2010. Ed. Belfer Center of Science and International Affairs. Harvard Kennedy School. En www.belfercenter.ksg.harvard.edu/files/al-qaeda-wind-threat.pdf Se trata de uno de los mayores expertos mundiales en esta cuestión. En este informe enumera los intentos (de los que los servicios de inteligencia occidentales tienen conocimiento) de Al Qaeda por hacerse con material para fabricar una bomba atómica desde los años noventa hasta la mitad de los 2000.

⁶⁷ Thranert, Olivier, Berlín, 2006. op., cit.

Como conclusión podemos terminar diciendo que la posibilidad es real, que Al Qaeda lo ha intentado y lo volverá a intentar, y que si su objetivo es difundir el miedo y crear pánico en Occidente, como medio para conseguir sus objetivos políticos en el mundo musulmán, el mayor logro para sus líderes sería detonar un dispositivo atómico en Estados Unidos o en Europa.

3.3. «ELEMENTOS CONTEXTUALES» EN LOS QUE SE DESARROLLA EL TERRORISMO YIHADISTA

Desde la perspectiva yihadista, de sus líderes principalmente, lo que para nosotros son «elementos de exposición», son recursos a explotar, lo que nosotros vemos como contextos desestructurados o de conflicto que favorecen la propagación de esta amenaza (lo que en la estrategia española de seguridad se denominan «potenciadores del riesgo»), para ellos son oportunidades de desarrollo. Sin embargo es vital que diferenciamos unos elementos de otros, por cuanto la aproximación estratégica que realicemos a este desafío debe distinguir entre actividades de protección (para las vulnerabilidades) de acciones de intervención (en los contextos propiciatorios del terrorismo). Nos ayuda también a perfilar objetivos e invertir recursos de la forma más eficaz posible.

El «contexto desafiante» es una circunstancia concreta que permite que el terrorismo (en este caso el yihadista) obtenga más recursos de todo tipo para conseguir sus fines. El contexto no es algo dado, que lo puede ser, sino que también puede fabricarse, bien para incidir sobre «elementos de exposición» del adversario, o bien para crear otros nuevos a raíz de debilidades percibidas en el mismo. En este sentido, desde nuestro punto de vista, los elementos contextuales desafiantes incrementan los puntos de exposición a la actividad terrorista yihadista.

El primero de ellos, y más importante, son las situaciones de conflictividad. Es la circunstancia que más alimenta el terrorismo yihadista, que es en definitiva el que nos amenaza directamente. Desde África Occidental hasta Filipinas encontramos conflictos, algunos de ellos enquistados durante décadas, en los cuales el yihadismo se infiltra, con el fin de obtener recursos de la inestabilidad (financieros, efectivos humanos, apoyo político, propaganda, etc), pero también con el objetivo final de obtener el tan ansiado refugio, la base necesaria para ampliar el alcance de su actividad. La inexistencia de un gobierno estable en Irak ha sido el principal aliado durante años del yihadismo, también en Afganistán o Chechenia. Desde Europa debe preocuparnos la oportunidad que representa para el crecimiento del yihadismo los conflictos en el Cáucaso⁶⁸, Somalia (con el potencial de expansión hacia el sur, Uganda, y su influencia en el tráfico marítimo y actividad pesquera del Cuerno de África), Yemen (donde Estados Unidos desarrolla una creciente actividad antiterrorista), África

⁶⁸ Pierotti, Sol: *Factores de valor estratégico presentes en el Cáucaso*. Madrid, 2008. Ed. ReporteCaucaso. www.reportercaucaso.com/analisis/index.php?option=com_content&view_articulo&bid=53.factorres&catid=30:analisis&itemed=66.

Occidental (con la expansión de las actividades de Al Qaeda en el Magreb islámico a Mauritania, Níger, Malí, etc)⁶⁹.

También debemos entender que es un contexto favorable el apoyo que encuentra en sectores sociales de algunos países árabes, el más importante de los cuales está en Arabia Saudí.

El terrorismo también se aprovecha de la corrupción y del mal gobierno que sufren algunos países: especialmente en el norte de África (como vemos en Libia, donde tras la muerte de Gadafi se han sucedido ataques a intereses occidentales), y ahora en medio del conflicto sirio.

En espacios donde prospera la delincuencia organizada encuentra fuente de todo tipo de recursos. No obstante debemos tener muy clara cuál es la diferencia entre una actividad y la otra. Mientras que el crimen organizado tan solo busca el beneficio económico, para lo cual no le importa asociarse con terroristas, los grupos terroristas conciben el dinero como un medio para conseguir sus fines. Dado que hay muy pocos Estados que apoyen abiertamente actividades terroristas, la alianza de intereses entre el crimen organizado y el terrorismo se ha estrechado⁷⁰ en los últimos años, en todos los niveles y espacios geográficos⁷¹, favorecida por la globalización⁷². En este apartado podríamos incluir la piratería, que crea a su vez un entorno de inestabilidad propicio para el terrorismo⁷³.

Con especial detalle nos detenemos también en el aprovechamiento que hace el terrorismo de disputas geoestratégicas regionales, y pensamos especialmente en la relación entre India y Pakistán, que permite que el yihadismo se convierta en una de las claves más que adquieren relevancia, jugando en ocasiones a determinar la evolución del conflicto entre estos dos grandes Estados⁷⁴, pero a la vez alimentado por sectores de los servicios secretos pakistaníes que ven en él un recurso estratégico importante.

⁶⁹ Alexander, Yohah: *The consequences of Terrorism- and update on Al Qaeda and other terrorist threats in the Sahel-Magreb. A 2011 report update*. Arlington, 2011. Ed. The International Center for Terrorism Studies. Ofrece estadísticas y datos sobre ataques de AQIM durante los últimos años en Chad, Nigeria, Níger, Mali, Argelia, Guinea Bissau, Mauritania. También habla de los contactos y beneficio mutuo entre terrorismo y crimen organizado, incluso de los nexos con el narcotráfico de América Latina, que como veremos en otro apartado encuentra una vía de introducción de la cocaína en Europa Occidental a través de África Central.

⁷⁰ Treverton, Gregory y otros, Washington, 2009 (op cit).

⁷¹ Muy claros en el caso de Chechenia, pero también en el del norte de África donde oficiales de la ONU advierten de la intensificación de dicha relación. UN NEWS SERVICE (30/7/2010): *UN oficial warns terrorism and organized crime increasingly linked in Africa* www.un.org/apps/news/story.asp?www.unicef.org/html/story.asp?NewsID=354978Cr=Terror&Cr1

⁷² Chepesiuk, Ron: *Dangerous Alliance: Terrorism and Organized Crime* aparecido el 9 de noviembre de 2007 en Global Politician. www.globalpolitician.com/23435.crime.

⁷³ Castellón Moreno, Joaquín: *La delgada línea entre el terrorismo y la piratería en el Océano Índico* Madrid, 2010. Ed. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Análisis, 13/2010.

⁷⁴ Kronstadt, Kalan: *Terrorist attacks in Mumbai, India, and implications for U.S. interests*. Washington, 2008. Ed. Congressional Research Service.

Otros contextos favorables a la expansión del yihadismo son los siguientes:

- Negligencia gubernamental, calculada o no: recuérdese que hasta 2003, cuando el gobierno de Arabia Saudí cambió de política hacia Al Qaeda, este grupo terrorista disfrutaba de la posibilidad de beneficiarse de manera más fácil del apoyo de los sectores sociales que le eran partidarios. Lo mismo ocurrió en Kazajistán hasta 2004, o como hemos dicho más arriba, sucede en Pakistán.
- Los déficits de integración interna son contextos ideales para la radicalización y el reclutamiento en el seno de comunidades que viven en Occidente.
- Corrientes antidemocráticas, aun cuando no sean de matiz religioso, crean también un trasfondo ideológico del que se sirven los grupos terroristas.
- Hemos de mencionar las estructuras en torno a las cuales se construyen las corrientes salafistas, que según hemos visto también son medios en los que se desarrollan las fases iniciales de radicalización.
- Finalmente hemos de mencionar que el terrorismo es también un contexto favorable para el desarrollo de otro terrorismo⁷⁵. Allá donde existe una actividad violenta previa de este género, el yihadismo encuentra medios, recursos, posibilidades de reclutamiento.

3.4. TERRORISMO CUYA ACCIÓN AMENAZA NUESTROS INTERESES GEOESTRATÉGICOS

Hemos sostenido que la utilización del término terrorismo para designar realidades estratégicas distintas es convencional, y parte, por lo que respecta a este trabajo, de asumir una perspectiva europea. Somos conscientes de que no se trata del mismo tipo de terrorismo⁷⁶, aunque mantenemos la terminología convencional.

En este apartado incluimos la actividad de Hamas y Hezbollah, que aunque no nos sitúan en el centro de sus objetivos e intereses (no son por lo tanto una amenaza directa), defendemos que su actividad daña los intereses geoestratégicos europeos. Ambos son el paradigma actual de cómo puede evolucionar un grupo terrorista hasta convertirse en una organización de éxito (en su día el movimiento talibán, hasta la intervención de Estados Unidos fue otro ejemplo) que desarrolla una actividad política de importancia.

Dada su diferente configuración y objetivos, debemos analizar por separado a ambas organizaciones, desde el punto de vista de los «elementos de exposición» a los que somete nuestra seguridad.

⁷⁵ Europol habla de la transversalidad entre diferentes tipos de terrorismo, de que se comparten medios y soportes entre grupos de distinta naturaleza, así como crean también contextos propagandísticos de los que posteriormente se sirve el yihadismo.

⁷⁶ Guelke dice que solo se parecen en que utilizan los mismos medios.

Hamas surge a mediados de los años ochenta de la actividad que desarrollaba en Gaza la sección en la zona de los Hermanos Musulmanes de Egipto⁷⁷. Sosteniendo, y a su vez sostenida por una amplia acción social (Dawa) se configura desde sus orígenes (aunque su participación en la actividad política democrática no se inicia hasta mediados de los 2000) como una opción de poder, aunque nunca abandona su subordinación a la acción armada violenta.

A pesar de defender unos objetivos nacionales diferenciándose de Al Qaeda⁷⁸, su concepto político amplio del islam Internacional la convierte en un factor de potencial uso del resto de «elementos de exposición» del yihadismo⁷⁹ que hemos visto en el apartado anterior. Pero el principal riesgo derivado de su actividad es su relación con Hezbollah, por lo tanto la aceptación de la influencia iraní (que aspira a ser hegemónica en esta parte del mundo), así como la cooperación con otros grupos terroristas. Su acción de gobierno no resta importancia a su intento de islamizar la sociedad de Gaza, la posibilidad de que pueda tener ello una influencia creciente en Egipto⁸⁰, así como en la acción propagandística recibida por sectores sociales e individuales dentro de las fronteras de Europa.

Hezbollah plantea un desafío mayor para los intereses europeos⁸¹. Además de tener a su disposición muchos de los «elementos de exposición» del terrorismo yihadista, representa un reto que suma más incertidumbre a la competencia regional en Oriente Medio, por cuanto lleva a cabo el ejercicio del poder en Líbano y maneja opciones de relaciones a nivel internacional como si fuera un estado⁸².

Además su acción política está muy madura⁸³, justificada en la lucha política contra Israel, pero con un alcance real mayor, configurador de la sociedad del

⁷⁷ Para una explicación histórica de su evolución proponemos Levit, Matthew: *Hamás. Política, beneficiencia y terrorismo al servicio de la Yihad* Barcelona, 2007. Belacqua.

⁷⁸ Ali Mansour: *Hamas: friend or foe in the fight against terrorism*. En www.ikhwanweb.com/print.php?id=23462:

⁷⁹ Aun cuando la organización ha querido marcar distancias con Al Qaeda. En 2006 el representante de la organización en Líbano, Mr. Osama Hamdan, reafirmó la diferente visión del concepto de resistencia entre Al Qaeda y Hamás. Recogido por NEFA Foundation y transcrito bajo el título *Hamdan: Hamas and Al Qaeda are incompatible*. www.nefafoundation.org/file/FeaturedDocs/nefa/Hamasaqincompatible0606.pdf.

⁸⁰ Más tras las revueltas populares de la denominada «primavera árabe», a lo que hay que añadir cierta legitimación internacional que le confiere la política exterior de Turquía.

⁸¹ Incluso una amenaza directa, por cuanto ha perpetrado atentados en suelo europeo, en España, sin ir más lejos. Un resumen cronológico de toda su actividad lo encontramos en *Timeline of Hezbollah Violence* Publicado por Camera en 2011 (Committee for Accuracy in Middle East Reporting in America).

⁸² Mantiene relaciones con gobiernos del Norte y Centro de África, incluso aspira a tener cierto protagonismo en la política interna de Estados como Turquía, como la muestra la noticia aparecida el 28 de enero de 2011 en *Today's Zaman: Hizbullah-linked organization: CHF asked for our support*.

⁸³ Con unos principios políticos muy claros y una forma de presentarlos estudiada. Proponemos los siguientes textos publicados oficialmente por la organización: *Hizbullah: views and concepts* (aparecido en diferentes medios de comunicación en junio de 1997) y *Statement of purpose* (aparecido el 20 de marzo de 1998).

Líbano⁸⁴ y transmisor de las ambiciones de Irán. En este papel constructor de un nuevo Líbano hemos de recordar que su ideología es poco coherente con los principios occidentales, e incluso con los regímenes legales que dominan en Europa⁸⁵.

En el momento de su máximo esplendor militar, durante la guerra con Israel en 2006⁸⁶ se vio claramente que era, aparte de un actor consolidado, un instrumento de la política iraní y siria⁸⁷. Su actividad demuestra que sin tener una relación clara con el terrorismo de Al Qaeda (al que incluso ha combatido en Líbano) su acción representa un desafío geoestratégico por cuanto sirve para apoyar el proyecto político de una potencia extranjera en un área de interés para Europa. Además acrecienta la incertidumbre con su actuación en un conflicto que sirve como pretexto, y por tanto como contexto favorable, a otros terrorismos y otras amenazas más directas. El reto geoestratégico es más evidente si tenemos en cuenta las relaciones entre Hamas y Hezbollah, y por tanto el incremento de la influencia iraní en la franja de Gaza.

3.5. RECAPITULACIÓN SOBRE EL TERRORISMO

Como resumen de lo dicho en este apartado, en lo que atañe a los intereses europeos, podemos decir que existe una amenaza yihadista directa sobre nosotros.

Hay también un terrorismo con impacto geoestratégico que también tiene un discurso antioccidental y que se inserta de lleno en la estrategia de «alternativa» a Occidente de algunas potencias.

Aunque formuladas de manera diversa, en el corazón de ambos latén conceptos religioso-ideológicos cuya evolución no es claramente favorable a la convivencia con los principios en los que se sustentan las sociedades democráticas occidentales, y que en nuestro beneficio es prioritario seguir estudiando.

Finalmente debemos destacar que hay algunos espacios geográficos donde se congregan los tres desafíos (el ideológico, el yihadista y el geoestratégico): Afganistán y Somalia. También existen otros donde se relacionan algunas de estas amenazas con otros desafíos: Líbano, Norte de África, Mar Negro y Yemen.

Hemos querido representar de manera gráfica lo expresado hasta el momento (Figura 1). En la siguiente figura en la base del triángulo situamos los desafíos, es decir, los elementos que de una u otra manera retan a la seguridad

⁸⁴ De hecho es que su lucha contra Israel no concluyó a pesar de la retirada unilateral en 2000 del ejército hebrero del Sur del Líbano.

⁸⁵ En 2008 las autoridades alemanas prohibieron las emisiones de Al-Manar, televisión de Hezbollah, bajo el argumento de que incitaba a la actividad terrorista.

⁸⁶ Girard, Renaud: *La guerra fallida de Israel contra Hezbollah* Barcelona, 2007. Ed. Malabar.

⁸⁷ Por ejemplo, Hezbollah tenía ya entonces misiles Zelzal (con un alcance de 200 kms) suministrados por Irán, pero que sin embargo no utilizó, para conservarlos como reserva estratégica para el caso de que Israel atacara Irán, por lo tanto supeditando sus intereses a los del gobierno de Ahmadineyad.

Europea, en torno a los cuales se organizan los medios y se fijan los objetivos. Otro de los lados del triángulo incluye todos los «elementos de exposición» al desafío genérico del terrorismo internacional, tal y como los hemos revisado, mientras que en el último de los lados situamos los contextos en los que crece este desafío, a los que en este trabajo llamamos «contextos desafiantes». El círculo que los rodea es el símbolo de la realidad dinámica que tenemos ante nosotros⁸⁸, pero también en la que se inserta el potencial desarrollo de tales retos. Desde la parte de abajo se puede mirar hacia el círculo escogiendo puntos vulnerables, instrumentos y medios para conseguir fines, si se mira hacia el otro lado se puede transitar por contextos a través de los cuales maximizar esos objetivos. Desde el lado de nuestra seguridad los «elementos de exposición» son áreas sobre las que trabajar (conscientes que están a disposición de quienes traten de buscar ventajas con el terrorismo) para reducir riesgos. Los «contextos desafiantes» son espacios geográficos y funcionales en los que desplegar actividad que contrarreste la de los adversarios y rivales. La virtud de nuestra planificación estratégica ha de ser la de tener claro que trabajar para disminuir «elementos de exposición» o equilibrar «contextos desafiantes», sirve para mitigar los elementos o instrumentos a disposición del terrorismo, pero no deben confundirse con el fenómeno concreto del terrorismo que combatimos. Este utiliza multitud de elementos, se infiltra en contextos, pero también tiene el potencial de abandonar un lugar que le es hostil para buscar otro. La globalización se lo permite, la conexión con otras amenazas como el crimen organizado y la existencia de muchos conflictos previos también. Es por lo que debemos comprender que por un lado están los medios (nuestros «elementos de exposición»), por otro las circunstancias (que le ofrecen al fenómeno variados recursos), pero que por otro lado el desafío terrorista tiene unas características intrínsecas que lo explican por sí solo. Desde nuestro punto de vista estas se reducen a tres categorías principales:

- El yihadismo islámico: cuyo objetivo es la restauración del califato a través de una actividad terrorista de nuevo cuño, en el sentido de ser propia de unas circunstancias históricas que la distinguen de terrorismos anteriores.
- El salafismo extremista: cuyo objetivo es el retorno a un islam ortodoxo, perfectamente opuesto a lo que ellos conciben como civilización occidental. No utiliza métodos violentos, pero activa algunos de los mecanismos que posteriormente conducen al yihad, y en ocasiones puede llegar a generar problemas de orden público.
- El terrorismo geoestratégico, de corte nacionalista, legitimado religiosamente, cuyo objetivo es la lucha armada para conseguir sus fines, proceso en el cual amenaza intereses estratégicos occidentales, y por ende europeos.

⁸⁸ Hoy vemos perfectamente en qué consiste ese dinamismo y lo útil que puede ser la figura que presentamos para entenderlo. Podemos contemplar a través de ella cómo evoluciona la acción terrorista al relacionar «elementos de exposición» y «contextos desafiantes». La guerra en Siria, la situación en Libia a raíz de la intervención occidental, los cambios geoestratégicos, son «contextos desafiantes» que nacen ante nuestros ojos.

Esta figura recoge el significado de lo que hemos dicho hasta ahora. La consideramos útil para mostrar lo que pretendíamos, de tal forma que como se verá en las amenazas que analizaremos posteriormente, la seguiremos utilizando como modelo para dibujar realidades que diferencien dinámicamente elementos y definan las características precisas de los desafíos a nuestra seguridad.

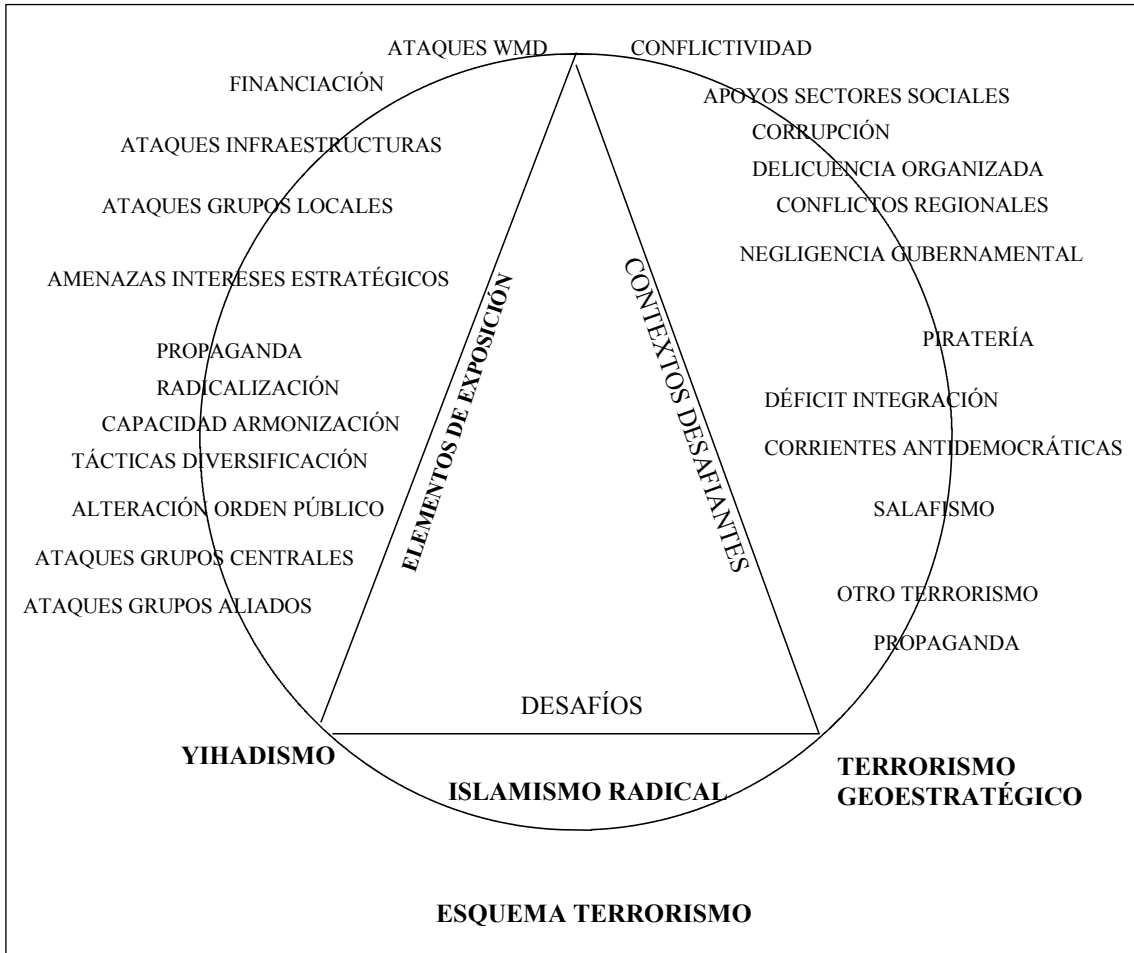


Figura 1: Esquema «desafío» terrorismo

4. PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA

En todos los documentos consultados, así como en la mayoría de las manifestaciones públicas de los mandatarios internacionales, la proliferación de armas de destrucción masiva surge siempre con la característica de ser definida como una amenaza potencialmente peligrosa, vinculada al terrorismo en sus aspectos más críticos, pero también desestabilizadora del orden mundial.

La inclusión dentro del listado de amenazas, al tiempo de hacerlo con este factor de peligrosidad con que se presenta, nos obliga a concretar el análisis de su realidad actual.

Como amenaza se siente con particular sensibilidad en Occidente (quizá menos en los países en desarrollo), también adquiere los tintes de ser la expresión de la diferencia de perspectivas entre los defensores de un *statu quo*, y aquellos otros que desean cambiarlo porque lo consideran perjudicial para sus intereses o bien porque con el actual creen que su situación es más insegura.

Como tal, es también parte de una competencia internacional en la que Occidente, y especialmente las potencias nucleares tradicionales, empiezan a acumular desafíos a la posición que tradicionalmente ocupan en el sistema. Es además un área de la seguridad internacional donde difícilmente cuadran, o se compaginan, los grandes objetivos que se persiguen (disuasión en algunos casos, no proliferación en otros, doctrinas estratégicas defensivas) con los medios que se ponen a su disposición.

Para cerrar esta breve introducción que presenta el tema, debemos decir que el momento actual es de incertidumbre y de tensión. Esta última puede ser descrita por la dialéctica contradictoria entre los nuevos esquemas defendidos por la administración Obama –que se desarrollan en una nueva postura nuclear– y las tendencias, más o menos fuertes según los ámbitos y los momentos políticos, proclives a una potencial proliferación en Oriente Medio y Asia Oriental.

Técnicamente esta dialéctica con la que resumimos del estado de la cuestión está protagonizada por dos fuerzas globales:

- Un régimen de no proliferación (que principalmente trata de orientar el uso de la energía nuclear hacia fines pacíficos y evitar que aumente el número de potencias nucleares, pero que se completa con iniciativas de

control de armas químicas, biológicas y radiológicas): con cuatro décadas de antigüedad, fundamentado en los tres conocidos pilares de desarme, no-prolifерación y uso civil.

- La convivencia de varias corrientes de proliferación: en realidad definidas por la incertidumbre, más que por hechos ya consumados, que generan las pretensiones de importantes actores estratégicos, y también por las posibles consecuencias que puedan tener sobre la seguridad global. Dada la dificultad de corregir rumbos, de desandar caminos recorridos, en el análisis de la proliferación tiene tanta importancia la evaluación de las perspectivas que de la realidad: las respuestas son lentas, los avances no deseados casi imposibles de contrarrestar al momento, por lo que el ejercicio de anticipación es vital.

Por esa razón advertimos que existe aún más análisis y prospectiva que realidad, tanto en un sentido como en otro (el que expresa la posibilidad de frenar lo que parece ya una realidad)⁸⁹. Ahora bien, la proliferación de armas de destrucción masiva también dependerá de la contundencia con que se afirmen unos análisis u otros (casi más que de la evolución de acontecimientos concretos, dado que los principales actores tratan de distinguir entre sucesos coyunturales y estructurales: la identificación de los últimos influye más en las doctrinas militares y defensivas). De ellos dependerá también la respuesta, que a su vez generará otro tipo de reacciones. Estamos en suma ante el problema de exigir anticipación, que implica un esfuerzo de inteligencia a veces superior al que está al alcance de ciertas disciplinas del conocimiento.

A este respecto parece vital precisar qué consideraciones previas generales (que aún no sostengan realidad materiales, tal vez) se apoderan de los análisis, y quizá en función de ello debemos reexaminar algunas ideas influyentes que se tienen por inamovibles⁹⁰.

⁸⁹ Proponemos un ejemplo de lo que decimos que trae a colación una cuestión básica como es el triángulo de proliferación China-India-Pakistan. Thomas W. Graham (Del Departamento de Energía de Estados Unidos) en *Nuclear weapons stability or anarchy in the 21st century: China, India and Pakistan*. Publicado en enero de 2011 por el Non Proliferation Policy Education Center (www.npolicy.org/article_file/Nuclear_Weapons_Stability_or_Anarchy_in_the_21st_Century_China_India_Pakistan_250211_1545.pdf) Este informe es en realidad un análisis de perspectivas, de las que tienen los actores mencionados. Establece 10 fases en el proceso de adquisición de capacidad nuclear, y estudia las perspectivas de estos países de subir de nivel en función de sus doctrinas militares y de las tendencias actuales que implican ciertas circunstancias.

⁹⁰ Así por ejemplo, como posibilidad de corregir planteamientos iniciales el trabajo de Oliver Thranert y Christian Wagner: *Pakistan as a nuclear power*, Berlín, 2009. Ed. SWP Research Paper (www.berlin-org/fileadmin/contents/products/research_papers/2009_RP08_trt_wgn_ks.pdf) trata de demostrar que algunas ideas preconcebidas sobre Pakistán deben ser cuestionadas. En sus conclusiones se dice que la seguridad del arsenal nuclear pakistaní ha mejorado desde 1998, que el estado no está al borde del colapso, y que si bien el intento de acercamiento a India que se inicia en 2003 fracasó cinco años después, no está predestinado que estos dos países tengan que permanecer siempre siendo rivales. Por otro lado trata de localizar con exactitud dónde se encuentran los riesgos: el problema de los insiders, transporte de armas nucleares o elementos de las mismas, posible incidencia de acciones terroristas, etc.

4.1. ACTUALIDAD DEL RÉGIMEN DE NO PROLIFERACIÓN⁹¹

Como sabemos, se compone de tres pilares:

- Desarme (a finales de 2010 se produce la ratificación del acuerdo START III entre Estados Unidos y Rusia. También parece que se pueden retomar las conversaciones de Ginebra tras doce años de suspensión).
- No proliferación (si el vértice del sistema es el Tratado de No Proliferación, se completa con Tratados regionales de no proliferación, declarando Zonas Libres de Armas Nucleares en África, América Latina y el Caribe, Pacífico Sur, Asia Suroriental y Asia Central –en este caso acuerdo de desnuclearización de 2006–).
- Uso civil de la energía atómica (que es orientado a través de la Agencia Internacional de la Energía Atómica).

Lo que ha marcado su evolución más reciente, hasta el punto de haber quedado más resaltado que sus logros, han sido los fallos demostrados en su proceso de verificación. Ocurrió en los años ochenta en Irak, en los noventa con Corea del Norte y en la última década con Irán. A la constatación de estos errores han sucedido respuestas para fortalecer el régimen, como el Protocolo Adicional de 1997, que generalmente ya no han sido tan secundados como el Tratado original. Por esa razón se repite el llamamiento al fortalecimiento eficaz del sistema de Salvaguardas y aplicación del Protocolo Adicional⁹².

A veces la ficción legal y la realidad encuentran una distancia insalvable entre lo que se pretende y lo que efectivamente se consigue⁹³. Lo indudable es que la estructura del régimen de no proliferación aporta una serie valiosa de mecanismos de mejora y control de la seguridad nuclear⁹⁴.

Nos parece importante recordar que el régimen lo integra también un tratado para la prohibición de ensayos nucleares (CTBT) y un Missile Technology Control Regime⁹⁵ (por el que muestra preocupación la estrategia de seguridad francesa).

⁹¹ Damos por sentado que se conoce el origen del mismo, las líneas generales de su evolución y su estructura. Nos centramos en cuestiones de actualidad.

⁹² Las referencias principales que aportamos son las resoluciones tras la sesión 53 de septiembre de 2009. *Resolutions and other decisions of the General Conference* Organismo Internacional de la Energía Atómica (GC(53)/RES/DEC(2009) y las resoluciones tras la sesión 56 de 21 de septiembre de 2012, *Resolutions and other decisions of the General Conference*. Organismo Internacional de la Energía Atómica, GC(56)/RES/DEC(2012).

⁹³ Por ejemplo en lo que atañe a Corea del Norte, que oficialmente aún está dentro del Régimen de No Proliferación al no haberse admitido oficialmente su salida del Tratado de No Proliferación. Resolución en la sesión plenaria de septiembre de 2009: *Aplicación del acuerdo de salvaguardias en relación con el TNP entre el Organismo y la República Popular Democrática de Corea*. GC(53)/RES/15.

⁹⁴ Anualmente publica el Organismo un informe con los resultados de su actividad y un análisis del estado de la seguridad nuclear en todo el mundo. Hemos consultado el de 2009: *Nuclear Safety Review for the Year 2009*. GC(54)/INF/2 y el de 2012: *Nuclear Safety Review for the Year 2012*. GC(56)/INF/2, ya muy enfocado en cuanto se ha aprendido del accidente del Fukushima y en la obsolescencia de muchos de los 254 reactores nucleares que operan en el mundo.

⁹⁵ Régimen voluntario de limitación de exportaciones de misiles balísticos y sus componentes. Lo que sí es vinculante es la prohibición de transferir instalaciones de producción de misiles.

La actualidad del régimen está marcada por un conjunto de pretensiones y una serie de realidades⁹⁶:

Entre las primeras contamos las aspiraciones por fortalecer el sistema de no proliferación:

- Los resultados y planes derivados de las conferencias de examen⁹⁷.
- Las nuevas iniciativas de la administración Obama⁹⁸.
- El proyecto de negociación de un FMCT (control material fisible).
- La posibilidad de negociar un nuevo START que reduzca las cabezas estratégicas de Rusia y Estados Unidos a 1.000 unidades.
- La idea de incluir en unas nuevas negociaciones más amplias que las START a otros Estados⁹⁹.
- Los resultados de la Cumbre Mundial de Seguridad Nuclear de Seúl en 2012¹⁰⁰.

Las realidades del régimen más actuales son las siguientes:

- Hay cuatro Estados nucleares que no son parte del TNP con alto potencial de rearme¹⁰¹.
- Hay una serie de líneas rojas que los países nucleares no están dispuestos a cruzar en las negociaciones¹⁰².

⁹⁶ Olav Njolstad coordina una obra conjunta de varios expertos de todo el mundo donde clasifica los riesgos a los que se enfrenta el Régimen de No Proliferación según el siguiente esquema: Riesgos procedentes de los Estados no firmantes del TNP; Riesgos procedentes del Interior del Régimen de no proliferación; Riesgos más allá del Régimen; Riesgos derivados de la acción estratégica de las cinco principales potencias nucleares. La obra se titula *Nuclear Proliferation and International Order: Challenges to the Non-Proliferation Treaty*. Nueva York, 2011. Ed. Routledge Global Security Studies.

⁹⁷ Destacamos las iniciativas tomadas en 2009: Plan de Acción sobre Desarme Nuclear; Plan de Acción sobre no Proliferación Nuclear; Plan de Acción sobre usos pacíficos de la Energía Nuclear; Plan de Acción Oriente Medio. Un análisis de los mismos se puede encontrar en Aguirre de Cárier, Miguel: *Los nuevos compromisos de desarme y no proliferación nuclear*. Madrid, 2010. Ed. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 31/2010. www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/UCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa-y-seguridad/dt31-2010.

⁹⁸ Las prioridades sobre esta cuestión fueron desde el principio de su mandato las siguientes: Una Nueva Postura Nuclear (ya aparecida); un Nuevo Start que siga al que se ratifica en 2010; una Conferencia sobre Seguridad Nuclear (la celebrada en 2010); intento por reactivar el CTBT; Preocupación principal por Pakistán. Un resumen lo encontramos en Levi A. Michael: *Us Nuclear posture's new priorities*. Análisis aparecido en abril de 2010 en Council on Foreign Relations. www.cfr.org/missile-defense/us-nuclear-postures-new-priorities/p21841.

⁹⁹ Sokolski, Henry: *Controlling the further spread of nuclear weapons*. Nueva York, 2010. Ed. Working paper CFR. www.cfr.org/proliferation/controlling-further-spread-nuclear-weapons/21960.

¹⁰⁰ García Sánchez, José Ignacio. *Cumbre Mundial de Seguridad Nuclear. Seúl, 2012*. Madrid, 2012. Ed. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento Informativo 17/2012. El ambiente es distinto al que se vivió en Washington en 2010, con algunos avances, pero con incertidumbres importantes de fondo.

¹⁰¹ Johnson, Tony: *The four nuclear outlier states*. Informe aparecido en Council on Foreign Relations en mayo de 2010. www.cfr.org/proliferation/four-nuclear-outlier-states/p22164.

¹⁰² Como expresamente menciona Miguel Aguirre (op.cit 2010) sobre Francia, por ejemplo, y la posibilidad de fijar plazos temporales al objeto de reducir arsenales, o en el caso de China la aceptación de una moratoria de producción de material fisible.

- Existen algunas suspicacias sobre la actitud futura de potencias emergentes, principalmente China, principalmente en lo que el análisis de sus ambiciones pueda generar como respuesta o reacción.
- Y sobre todo hay un desafío real y claro el régimen de no proliferación: el programa nuclear iraní¹⁰³.

4.2. EL RECURSO DE LA ENERGÍA ATÓMICA¹⁰⁴

El uso civil de la energía atómica es el otro gran pilar del régimen de proliferación, que se caracteriza actualmente por un contexto global de crecimiento, aunque está por ver aún el efecto a largo plazo que tiene el reciente terremoto en Japón.

Lo que sabemos que es China, India y algunos países occidentales (Alemania en un principio, aunque luego varió su postura tras el accidente de la central

¹⁰³ El programa iraní está basado en multitud de argumentaciones por parte de Irán para defender la legalidad del mismo y la constatación real de múltiples intentos de ocultación (Ottolenghi, Emanuele: *Iran: The looming crisis*. Londres, 2009. Ed. Profile Books). En el informe técnico de la OIEA presentado en septiembre de 2010 se habla de continuas violaciones y obstáculos. La realidad es que Irán cuenta en total con casi 35 instalaciones relacionadas con su programa, se sabe que ha producido 2.800 kg de uranio enriquecido al 3,5% (se cree que en dos o tres años este material podrá quedar dispuesto, enriquecido al 90% para usar en dos o tres bombas atómicas), también se conoce que la producción en cascada ha crecido un 75%, también se sabe que cuenta con unos 25 kg de uranio al 20%, y que el combustible necesario para su nueva Central de Busher lo podría haber suministrado Rusia. (Datos recogidos en Gregory, Jones, S.: *The pleasures of self-deception: the fiction the cyber attacks have slowed Iran's drive for nuclear weapons*, y publicados en enero de 2011 por Non Proliferation Policy Education Center. www.npolicy.org/article_file/The_Pleasures_of_Self_Deception_Fiction.pdf). También hemos de destacar que las sanciones impuestas en mayo de 2010 por la ONU, ampliadas tanto por Estados Unidos como por la Unión Europea no logran los objetivos perseguidos, las negociaciones dirigidas por la UE (según el principio de la doble vía) no han dado los frutos esperados (sistemas alternativos para burlar las restricciones financieras a través de bancos del Golfo Pérsico, actitud de Turquía, actividades económicas de otros actores etc), y aun en julio de 2010 el régimen iraní presentaba un proyecto de fusión nuclear para desarrollar en los próximos 12 años. Finalmente hemos de tener en cuenta las reacciones que puede generar el análisis de la amenaza potencial de este programa (Elran, Meir y Guzansky, Yoel: *Vision and reality in the Middle East*. Texto de la conferencia ofrecida por estos autores durante la tercera conferencia anual organizada por el Institute for National Security en Tel Aviv en 2010, [www.inss.org.il/upload/\(FILE\)1281877506.pdf](http://www.inss.org.il/upload/(FILE)1281877506.pdf)), por la que a veces sospecha que Irán aspira a llegar a un punto que le permita contar con el arma atómica en cualquier momento, aunque oficialmente no se convierta en un país nuclear, algo que inquieta también a Israel. De hecho la evolución geoestratégica de la región complican la perspectiva desde la que se puede contemplar el programa iraní. Que Irán, a raíz de la «Primavera Árabe», el efecto de las sanciones internacionales sobre su economía, el conflicto sirio y la aparición de un gobierno reequilibrador en la región como el egipcio, ya no pueda a ser la potencia regional a que aspiraba a mediados de los años 2000 no implica una renuncia a sus planes atómicos, aunque la situación es más confusa y aún no se ve una salida clara ni tanto por la vía militar, ni como mediante las negociaciones que se suceden.

¹⁰⁴ Nos enfocamos en la energía atómica porque creemos que es la que más trascendencia tiene en lo que atañe a los desafíos que se nos presentan actualmente. De todas formas hemos de recordar que el sistema de no proliferación se completa con iniciativas que son fruto de convenciones sobre armas químicas, biológicas y radiológicas. Nos gustaría destacar el papel de instituciones como la Organización para la Prohibición de Armas Químicas.

japonesa de Fukushima, sin embargo Finlandia encabeza los proyectos más avanzados de cuarta generación) llevan a cabo ambiciosos proyectos de construcción de centrales nucleares. Según su actitud hacia la energía atómica tenemos tres modelos a seguir: consolidado, ambicioso, iniciativas basadas en pequeños programas.

Lo que se prevé es una ampliación del recurso atómico según tres escenarios posibles, y por tanto de la ubicación de los Estados en alguno de los modelos anteriores¹⁰⁵. Esta expansión de la energía atómica entrañará los siguientes riesgos relacionados exclusivamente con la seguridad:

- Infraestructuras desiguales.
- Controles deficientes.
- Autoridad de seguridad nuclear no independientes de los gobiernos.
- Formación técnica insuficiente¹⁰⁶.

Lo que es obvio es que el desarrollo de la energía atómica facilitará la conversión de este recurso en armas de destrucción masiva¹⁰⁷. La relación entre su expansión y su posible uso para fines bélicos determina una serie de riesgos principales:

- Crecimiento del material fisible.
- Nuevas instalaciones de enriquecimiento de uranio difíciles de detectar.

Esto hace que algunos autores auguren (como Thomas W. Graham) un cambio en la configuración actual del *ranking* y en la jerarquía de Estados con respecto a su potencial nuclear. La principal variación podría ser el desplazamiento de Francia y Reino Unido de la posición que ocupan actualmente, superadas por el desarrollo de los programas de China e India (muy ayudada por Estados Unidos).

De cara al control, tanto de material, como de las armas, hay seis puntos críticos a tener en consideración: contabilidad, transporte, gestión de crisis; mantenimiento de instalaciones; actividades en torno a la comercialización y control de acceso¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Informe del Organismo Internacional de la Energía Atómica aparecido en 2010 con el título: *Nuclear Energy Development in the 21st century: Global scenarios and Regional Trends*. (No. NP-T-1.8). Desarrolla tres cálculos estadísticos de la ampliación de la capacidad nuclear según modelos de crecimiento lento, moderado y acelerado. En el más lento de ellos la capacidad instalada se multiplicaría por tres hasta el año 2050. En el más rápido lo haría por seis.

¹⁰⁶ Obtenido del ya mencionado informe sobre seguridad nuclear de 2009.

¹⁰⁷ Al hilo del caso iraní, Gonzalo de Salázar describe muy bien el procedimiento de conversión de energía atómica en un arma de destrucción en *El Desarrollo de la energía nuclear y los riesgos de proliferación: el caso de Irán*. Madrid, 2010. Ed. Real Instituto Elcano. ARI 156/2010. www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano.es/zonas.es/defensa+y+seguridad/ari156-2010.

¹⁰⁸ El análisis de las facilidades de acceso es estudiado en el documento «World at risk» Informe de la Comisión sobre la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva y terrorismo. Esta comisión se formó por mandato del congreso de los Estados Unidos. Su informe fue presentado en diciembre de 2008 y dirigido al Presidente George Bush. En ella se mostraron pruebas de errores de control en acceso principalmente a material radiológico.

Desde el punto de vista tecnológico esta expansión de la energía atómica coincide con el desarrollo de sistemas de lanzamiento, sobre todo balísticos, que están experimentando avances notables¹⁰⁹. Con respecto a lo cual encontramos dos posturas que predicen situaciones diferentes:

- La réplica tecnológica mantiene la disuasión.
- Los sistemas de misiles fomentan la proliferación.

La situación es la siguiente:

- El avance de la capacidad de China es muy importante, sobre todo en el potencial de despliegue de misiles en torno al área del estrecho de Taiwán.
- En Estados Unidos se presiona por parte de algunos sectores para que el gobierno siga la réplica y el desafío de China¹¹⁰.
- También hay presiones para que Rusia mantenga la eficacia de sus sistemas de lanzamiento y los modernice¹¹¹.
- La capacidad de Corea del Norte supera a las de Japón y Corea del Sur.
- En India el sistema está en sus fases iniciales (recurriendo a veces a tecnología israelí).
- La doctrina de Obama es desligar el sistema de las tendencias que conllevan a la proliferación.
- Ha habido transferencia de tecnología de China a Pakistán; de Corea del Norte a Irán y Siria, de Israel a India, China y Rusia; de Estados Unidos a Japón.

4.3. EJES POSIBLES DE PROLIFERACIÓN

Cuando hablamos en la práctica de las actitudes, esto es, de la materialización en el mapa geoestratégico de las teorías sobre proliferación, hemos de advertir:

- Como tendremos ocasión de ver más adelante existen muchas proyecciones e interpretaciones sobre acciones y reacciones (lo cual por sí mismo entraña un riesgo).
- Es necesario hacer un esfuerzo de inteligencia para distinguir entre datos concretos y motores posibles de proliferación, o mejor dicho, de conductas que pueden promover la proliferación.

¹⁰⁹ Easton, Ian: *The Asia-Pacific's emerging missile defense and military space competition*. Informe presentado en diciembre de 2010 en el seno del programa Project49 del Non Proliferation Policy Education Center. www.npolicy.org/articule_file/The_Asia_Pacific_Emerging_Missile_Defense_and_Military_Space_Competition_220111_1143_pdf.

¹¹⁰ Klinger, Bruce: *The case for comprehensive missile defense in Asia*. Washington, 2011. Ed. Heritage Foundation. Backgrounder, 2506. www.heritage.org/research/reports/2011/01/the-case-for-comprehensive-missile-defense-in-asia.

¹¹¹ Noticia aparecida en World News el 22 de enero de 2011: *Statements calls for modernizing missiles*. Se refiere a un texto que aprobó la Duma para que el gobierno ruso mantenga el principio de la disuasión a través de la actualización tecnológica de sus misiles.

- La proliferación, vista y analizada en términos reales, es un instrumento, un campo que refleja situaciones de competencia, de rivalidad o de conflicto.
- Aparte de los Estados, otros actores (en coordinación con ciertos factores), se pueden aprovechar de la proliferación, o incluso de las estrategias que los Estados diseñen o secunden.
- Las motivaciones internas, los miedos, las ambiciones, y cualquier sentimiento que mueva a escoger la estrategia de contar con armas de destrucción masiva, hacen que los Estados, cuando se hallan dominados por las mismas, sean bastante resistentes a la presión del sistema multilateral.

Dicho todo lo anterior, distinguimos tres ejes, cuyas claves en lo que se refiere a los riesgos a que exponen la seguridad europea son las siguientes:

4.3.1. Oriente Medio

En este ámbito se disparan los análisis premonitorios, también es donde más pesa la previsión de las actitudes de los rivales y de las respuestas posibles. Es además una región donde la influencia occidental es importante, y donde se quiere extender de manera concreta la limitación de las armas de destrucción masiva.

Hay un *statu quo* actual que consiste en el siguiente esquema:

- Israel tiene armas nucleares, pero oficialmente no ha realizado ensayos, y existe un acuerdo tácito con algunos países limítrofes (especialmente Egipto), para no hacer público su programa atómico.
- Hay países que cuentan con algún tipo de instalación nuclear, algunos de ellos registraron en el pasado interés por activar un programa con fines militares¹¹².
- Debemos repasar sumariamente las preocupaciones geoestratégicas que podrían conducir a algunos países de la región a buscar dotarse de este tipo de armamento:
- Turquía: Si el paraguas de Estados Unidos no es suficiente podría buscar, ante el temor al programa iraní, una estructura nuclear propia.
- Arabia Saudí: La llamada «guerra fría» que mantiene con Irán (agravada por las revueltas en Baréin), podría modificar su política actual buscando ayuda de China a través de Pakistán (cuyo programa en gran parte fue financiado por Arabia Saudí), si considera que la venta de armamento convencional de Estados Unidos (el mayor aprobado hasta el

¹¹² Argelia cuenta con reactores de investigación, una planta de fabricación de combustible; Egipto dispone de dos reactores para investigación y otra fábrica de combustible; Siria, frustrados sus intentos por Israel, sí que almacena importante material biológico y químico. Datos obtenidos del informe multidisciplinar publicado en enero de 2011 por el Non Proliferation Policy Education Center, bajo el título: *Nuclear proliferation prospects in the Middle East to 2025*. www.npolicy.org/article_file/Nuclear_Proliferation_Prospects_in_the_Middle_East_to_2025.pdf.

momento por el gobierno americano) no es suficiente para garantizar su seguridad.

- Argelia: la debilidad de su régimen, y la posibilidad, aunque remota, de que al final Egipto tuviera el arma atómica, serían los factores motivantes.
- Egipto: el cambio de régimen quizá haya desinflado las actitudes proclives hacia el arma atómica. El programa iraní no es una amenaza directa, tan solo a su elevada posición dentro del mundo árabe. De hacer público Israel su arsenal nuclear podría retirarse del TNP.
- Siria: su gran sueño fue conseguir la paridad estratégica con Israel. En Der-al-Hadjar China construyó un reactor de neutrones pequeño (pero no produce material fisible). Le habría gustado contar con un programa nuclear (aunque hubo de afrontar la oposición total de Israel, que ya en 2007 bombardeó algunas instalaciones que presuntamente intentaban crear el germen de un futuro programa nuclear), aunque compensó esta carencia con un importante arsenal de armas químicas. El conflicto interno lleva a otra dimensión el caso sirio, cual es la del control de su material químico y biológico.

Si a todas estas motivaciones e intereses añadimos el programa iraní, los factores de riesgo que pueden llevar a un incremento de la proliferación se potencian. Por esa razón nadie desea que esto ocurra, y que la mezcla de todos estos elementos origine una carrera por conseguir un arsenal nuclear. Aun cuando la capacidad iraní se mantuviera en el umbral de la disuasión (facultad para completar el ciclo de fabricación del arma atómica) puede tener consecuencias en la manera en que otros actores vean sus intereses en peligro.

El escenario más perjudicial para los intereses europeos sería el integrado por un esquema de proliferación compuesto por siete Estados vecinos, cuyo comportamiento individual y colectivo sería muy difícil de prever en todo momento. Además se produciría en un contexto apasionado por el conflicto israelopalestino, víctima de la amenaza terrorista y en medio de la convulsión geoestratégica. Esta visión es compartida por las principales potencias, y debemos incluir a China y a Rusia entre los que no desean que Irán cuente con el arma atómica¹¹³.

4.3.2. Asia-Pacífico

Para algunos autores (Thomas W. Graham) es el eje de proliferación con más potencial y de mayor envergadura. La situación estructural es la siguiente:

¹¹³ Para ello volvemos a reiterar la validez de la referencia mencionada anteriormente, Meir Elran y Yoel Guzansky (Tel-Aviv, 2010) En la misma conferencia se analizaron las respuestas posibles desde el punto de vista israelí, que podrían definirse a partir de las tres preguntas siguientes: ¿Es más arriesgado permitir un Irán nuclear que emprender un ataque militar? ¿Podría Israel emprender un ataque contra Irán sin la ayuda de Estados Unidos? Si se responde positivamente a la anterior cuestión la siguiente que surge es ¿tiene capacidad militar Israel para llevar a cabo esa empresa militar para conseguir resultados importantes?

- Hay dos países con una postura nuclear muy definida y clara: Corea del Norte y Pakistán¹¹⁴.
- Hay dos orientaciones menos claras, las de China (que desea contar con un arsenal disuasorio, avanzado, con gran capacidad pero pequeño, aunque bajo el principio de *non first-strike*) e India (que conoce su desventaja en sistemas de lanzamiento con respecto a Pakistán y cuyo temor es quedar en desventaja con respecto a China, aunque sea a través de Pakistán), pero que tienen potencial para aumentar considerablemente su arsenal (en el caso de China podría llevarse a cabo de forma espectacular si se tomase la decisión).
- Al margen de lo anterior existe el riesgo de desequilibrio de China ante Taiwán y Japón, países que le preocupan quizá más que India, pero que puede ser interpretado por esta última en clave de sus intereses y como meta de la acción de China.
- Por esa razón hay que hablar del modelo japonés, expectante, con un ejército en proceso de modernización, con gran potencial de desarrollo militar y con gran cantidad de material fisible, que le permitiría en pocos meses o quizá en un año disponer del arma atómica.

En este contexto la capacidad de influencia de las organizaciones internacionales y las iniciativas multilaterales se reduce, lo que se ha manifestado en la identificación de intereses particulares:

- Acuerdo India/Estados Unidos firmado en 2008, de carácter civil, aunque sospechoso para algunos observadores de tener otros objetivos.
- Acuerdo China/Pakistán de 2010.
- Alianza confirmada entre Estados Unidos, Corea del Sur y Japón, fortalecida con la llegada al poder de gobiernos de corte más nacionalista en los dos últimos países.

El Tratado de No Proliferación no se puede aplicar, dado que no fue firmado ni por India ni por Pakistán. Ni Estados Unidos ni China han ratificado tampoco el CTBT.

Hay dos cuestiones paralelas que influyen, o pueden hacerlo, en las decisiones que se vayan a tomar en el futuro:

- La defensa antimisiles, el desarrollo de la misma que lleva a cabo China, la sensación, como vimos anteriormente, entre algunos sectores norteamericanos de desventaja en este campo¹¹⁵.
- La competencia tecnológica (especialmente entre China e India) que llega hasta el espacio.

¹¹⁴ En el caso de Pakistán está muy claro su objetivo: contrarrestar la superioridad convencional y estratégica de India (país más influyente en la región, con tradicionales buenas relaciones con Afganistán, por ejemplo); en el caso de Corea del Norte el arma atómica es un instrumento de supervivencia política y económica de su régimen político.

¹¹⁵ Las cifras que algunos autores presentan son las siguientes (Bruce Klingner, op. Cit, Washinton 2011): China contaría con 180 misiles balísticos con armas nucleares (el DF31A es intercontinental) y otros 1100 convencionales pero con posibilidad de armar munición nuclear. Desde 2010 dispone también de misiles balísticos anti-buque desplegados para un hipotético enfrentamiento en el Pacífico o contra India.

Finalmente hay una preocupación más cercana que es Pakistán¹¹⁶, que se concreta en lo que representa:

- Su doctrina militar centrada en cuatro objetivos: mantener opciones estratégicas en Afganistán (principalmente desde que se sospechó que la OTAN se retiraría sin cumplir su misión), responder al rearme convencional indio y al acuerdo India-Estados Unidos (mejor dicho, a lo que le sugiere tal acuerdo) y, por último, desarrollar un programa de defensa de misiles que haga de su arsenal nuclear (unas 60-70 bombas) un recurso útil.

Si todos estos son factores que podrían conducir a una carrera de armamentos nucleares, también hemos de mencionar otros que pueden evitarlo:

- El acercamiento entre India y Pakistán es posible, como el proceso que se desarrolló durante 5 años desde 2003, aunque es especialmente vulnerable a la injerencia terrorista como demostraron los autores de los atentados de Bombay de 2008.
- La actitud de Corea del Sur ha sido en las últimas décadas apaciguadora, buscando más la reconciliación que el enfrentamiento con su vecino del norte, y aunque ahora se sitúa en el poder una línea de acción más dura, marca una alternativa teórica aún presente.
- China ha ejercido una influencia moderadora sobre Corea del Norte, promoviendo las negociaciones a seis bandas y dejando en ocasiones que Estados Unidos ejerciera el liderazgo.

4.3.3. Rusia

Hasta el momento las conversaciones y acuerdos de desarme se han limitado al binomio EE. UU.-Rusia¹¹⁷. El debate sobre Rusia y su arsenal atómico ha dominado la perspectiva europea de la proliferación durante muchos años. Incluso el escudo antimisiles de la era Bush se sospechó que tenía por fin último defenderse de una supuesta amenaza rusa.

Los datos más sobresalientes que nos describen el momento actual son:

- La ratificación del START III, que reduce casi en un tercio las cabezas nucleares de Estados Unidos y Rusia.
- Existen presiones en Europa para que se avance hacia otro START (que ampliara la reducción hasta las 1.000 cabezas).
- Persisten muchas tendencias europeas a fijar su perspectiva nuclear en el caso de Rusia, como es el caso de Alemania¹¹⁸, según la doctrina que

¹¹⁶ Un estudio general sobre lo que representa Pakistán en el contexto actual es la obra coordinada por Ricardo Martínez Ramírez bajo el título *El Laberinto Paquistaní*. Madrid, 2010. Ed. CESEDEN. Documentos de Seguridad y Defensa n.º 30.

¹¹⁷ Ortega Martín, Jorge: «Un momento trascendente para el debate nuclear». Artículo aparecido en el número 17 de la revista *Atenea* con ocasión de la firma del START III.

¹¹⁸ Paul, Michael: *Germany and Nuclear Weapons*. Berlin, 2010. Ed. WORKING PAPER del German Institute for International and Security Affairs (www.swp-berling.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/pau_AP_Jannary2011_ks-pdf.) Alemania ha encabezado la

si la OTAN retirara sus armas tácticas nucleares de Europa Rusia haría lo propio. Esta idea ha sido criticada por algunos países aliados, y por supuesto no es secundada por Francia o Reino Unido.

- Rusia aún convive con factores de seguridad que ejercen presión para mantener y modernizar su arsenal: quiere definitivamente dejar atrás la sensación de declive de los años noventa, siente temor ante el avance de la OTAN, no desea que Irán sea potencia nuclear aunque desea rentabilizar los servicios prestados en este asunto derivados de la buena relación con su gobierno, y por supuesto, ha de atender a una frontera amplísima con problemas de seguridad que plantea el terrorismo, y con la necesidad de vigilar de cerca a China y a la OTAN¹¹⁹.
- Finalmente debemos incluir en este cuadro general los intereses de los aliados europeos, desde una postura pro-nuclear francesa, a un recelo hacia Rusia de los países Bálticos, hasta una práctica de equilibrio internacional que desarrolla Turquía.

4.3.4. Nexos entre los tres ejes: Europa ante la proliferación

Según la actualización realizada anteriormente de las tendencias hacia la proliferación, si establecemos dinámicamente nexos entre los resultados que ofrecen los tres ejes, por lo que respecta a Europa parece evidente que sus intereses habrán de tener en cuenta las siguientes variables:

- La política de no proliferación beneficia al statu quo actual y por tanto especialmente a Occidente. Las acciones políticas que llevan hasta la proliferación ponen en riesgo el sistema y someten a dura prueba la capacidad de influencia de Occidente.
- El programa iraní tiene un impacto potencial de lanzar carreras armamentísticas en Oriente Medio, lo que podría indirectamente ocasionar un acercamiento entre Arabia Saudí y China.
- El fracaso de la política occidental de consolidar un gobierno en Afganistán puede disparar el temor de Pakistán a la influencia india y propiciar una mayor talibanización de sus servicios de seguridad, y a través de ello incrementar el riesgo de terrorismo nuclear.
- El programa iraní y el fracaso occidental ante él puede alejar a socios importantes de Europa como Turquía (especialmente en el caso de su no adhesión a la Unión Europea), que busca un acercamiento a Rusia (varios acuerdos suscritos en 2010) y ve crecer su influencia en Oriente Medio y norte de África.

propuesta de cinco Estados europeos (Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Noruega y Alemania) para que la OTAN retire de Europa todas sus armas atómicas.

¹¹⁹ Weiss, Andrew S.: *The Kremlin's Bold Missile Defense Gambit*. Noticia aparecida en *Moscow Times* el 27 de enero de 2011, donde el jefe del Estado Mayor de Rusia, General Nikolai Makarov, critica el plan de defensa antimisiles de la administración Obama, y como daña los intereses rusos. Por otra parte manifiesta el interés de Rusia por abordar estas cuestiones de manera coordinada para desmontar las tendencias que intensifican la competencia entre Rusia y Occidente.

- La pérdida de peso en Asia Central (a raíz de la retirada de Afganistán) puede acelerar la competencia entre China e India.
- La conclusión en el caso de retiradas geoestratégicas es clara: solo podría ser compensada con el mantenimiento de un alto nivel de competitividad tecnológica.
- El conflicto India-Pakistán revela que la proliferación es un medio, un recurso. El rearme convencional indio causa temor en Pakistán y este país utiliza el arma atómica como un recurso que reduce la desventaja militar. Por lo tanto la proliferación es una manifestación de competencia, en este caso, entre Estados. Es en el contexto de intereses geoestratégicos donde debe entenderse la negociación de acuerdos sobre desarme y no proliferación, que como vimos más arriba, benefician la posición europea.

Como en el caso del terrorismo, el análisis anterior nos sirve para comprender que existen unos «elementos de exposición», y otros «contextuales», que conforman el cuadro completo del desafío que supone la proliferación.

4.4. «ELEMENTOS DE EXPOSICIÓN»

Enumeramos a continuación, a manera de unidades identificadas en el análisis realizado en las páginas anteriores, los factores de peligro o riesgo a que nos expone el fenómeno de la proliferación visto desde nuestra perspectiva europea.

Exposición a la expansión del uso de energía atómica en lo que respecta a la seguridad nuclear: accidentes, terrorismo nuclear, sistemas dudosos de almacenamiento de material radioactivo, etc.

Exposición a la fractura de equilibrios estratégicos previos en Oriente Medio.

Al uso, o simple mención, de la amenaza de ataques armados a instalaciones nucleares.

A la aceleración de carreras armamentísticas: con componentes nucleares, balísticos, espaciales, etc.

La posibilidad de recurrir a fuentes diversas de proliferación nos expone a perder a aliados importantes.

Con muchos actores nucleares en espacios geoestratégicos reducidos, pero conflictivos, es imposible prever la reacción de todos ellos, lo que generaría en primer lugar inestabilidad política y estratégica, pero dispararía las probabilidades de que se produjera un conflicto nuclear.

La proliferación alimenta conflictos de baja intensidad, dada que escudados en la disuasión que produce el arma atómica, algunos actores se atreven a potenciar su actividad en conflictos previos, a sabiendas de que manteniéndose en un nivel de violencia bajo y tolerable, la represalia no se dirigirá directamente contra ellos.

Produce el descontrol de materiales de diversa índole, desde biológicos hasta químicos.

El fenómeno de la proliferación, aun cuando sea protagonizado por otros, nos expone a una pérdida de competitividad tecnológica.

Nos expone a riesgos relacionados con puntos críticos de la seguridad, que bien pueden no ser tenidos muy en cuenta por otros actores.

También nos hace extraordinariamente vulnerables, con escasa capacidad de contrarrestar, a la acción de los insiders, esto es, elementos dentro de programas nucleares o de otro tipo, que pueden por iniciativa individual poner en peligro la seguridad de otros, ya sea por motivaciones económicas, políticas o ideológicas.

Finalmente hemos de alertar sobre los análisis excesivamente generalistas que pueden determinar reacciones, incluso nuestras, que a su vez favorezcan la proliferación.

4.5. «CONTEXTOS DESAFIANTES»

La proliferación, como el resto de desafíos que componen el estudio de nuestra realidad en el campo de la seguridad internacional, tiene un componente contextual (entornos que inciden negativamente en su desarrollo, desde el punto de vista europeo) que hemos intentado desgranar, y cuyas unidades aparecen en el siguiente listado.

- Falta de cooperación internacional para mejorar la seguridad nuclear y la derivada de otros agentes destinados a armas de destrucción masiva.
- Incremento sustancial y significativo de los programas nucleares para uso civil.
- Algunos Estados tienen la capacidad para generar energía nuclear pero menos para garantizar la seguridad.
- Los sistemas de verificación e inspección se han demostrado endebles.
- En algunos casos los órganos de control de la seguridad no son independientes.
- Oriente Medio no es una Zona Libre de Armas Nucleares, como lo demuestran las numerosas resoluciones del Organismo Internacional de la Energía Atómica sobre Israel.
- Algunos Estados de Oriente Medio no están adheridos al Régimen de Salvaguardias.
- Existen tensiones políticas previas en zonas donde la proliferación es posible dada la magnitud de los programas nucleares que desarrollan algunos Estados implicados en las mismas.
- Hay regímenes autoritarios que persiguen su consolidación a través de programas de armas de destrucción masiva, arsenales que posteriormente, tras caer alguno de ellos, podrían quedar descontrolados.
- Sentimientos de inseguridad o inferioridad a veces motivan para buscar el instrumento que solucione todos los problemas: así se ve en estos casos el arma atómica.

- La competencia en Extremo Oriente (ya analizada por algunos expertos desde la inmediata caída del muro de Berlín) es también un contexto sobre el que gira uno de los ejes de proliferación más importantes.
- La sensación de debilidad de Pakistán frente a India es motor vital para entender muchas de las tendencias que se suceden en el ámbito geoestratégico de la región.
- Los principales aliados de Estados Unidos no han firmado el TNP, situación que nadie pasa por alto en algunas consideraciones previas a la toma de ciertas decisiones.
- Debemos tener en cuenta que países como Japón tienen un potencial de desarrollo militar y proliferación muy importante.
- Un contexto a tener en cuenta también es la expansión del islamismo en algunas regiones o ámbitos, como en el seno de los servicios de seguridad paquistaníes.
- La proliferación previa es, a su vez, un contexto que genera una nueva proliferación.
- También los conflictos previos son situaciones que tienen el potencial de acelerar la proliferación de armas de destrucción masiva.

Mostramos a continuación la figura que representa el esquema con el que analizamos el desafío de la proliferación:

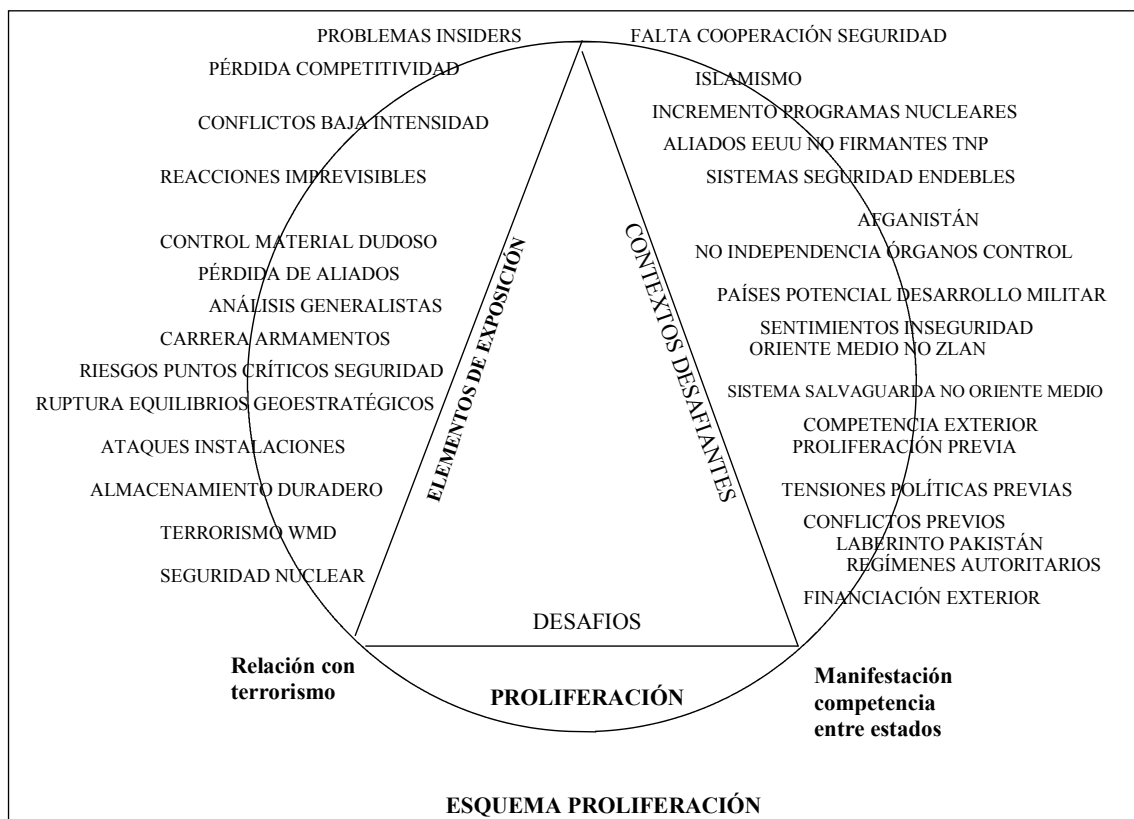


Figura 2: Esquema «desafío» proliferación

5. CRIMEN ORGANIZADO

La UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) define como grupo dedicado al crimen organizado aquel compuesto por tres o más personas, que se forma para un periodo de tiempo prolongado, con la finalidad de cometer al menos un acto criminal castigado con un mínimo de cuatro años de cárcel, y obtener a través de él beneficio económico¹²⁰. La Unión Europea define el mismo concepto por el cumplimiento de los siguientes criterios: colaboración de más de dos personas, comisión de actos delictivos por un periodo indefinido, sospecha de que esos actos son de especial gravedad criminal, y finalidad económica o política (pero excluye el terrorismo)¹²¹.

En muchas de las estrategias de seguridad europeas aparece como una de las amenazas directas a la seguridad, destacando en ello el Libro Blanco de la Defensa de Francia y la estrategia de seguridad española.

El crimen organizado tiene características transnacionales, un alcance global, unas pretensiones y ambiciones en el caso de los grupos más importantes, que atentan contra la política de seguridad de los Estados y las organizaciones internacionales.

Ahora bien, no lo hace porque persigan objetivos políticos concretos, sino porque en la búsqueda indiscriminada del beneficio económico no tiene reparos en violar la legislación internacional y poner en peligro la seguridad de países o regiones. A ello debemos añadir la ocasional vinculación de sus actividades con la de los grupos terroristas, en un intercambio de recursos y apoyos que sirven para potenciarse mutuamente.

De importancia resulta también su capacidad para infiltrarse y obtener beneficio en zonas de inestabilidad y conflicto, perjudicando gravemente (como se ha tenido ocasión de experimentar en Afganistán) la acción política y estratégica de actores estatales o supranacionales. Esto último lo han sufrido de lleno la Unión Europea, algunos de sus gobiernos miembros, y como dijimos más arriba, la propia OTAN.

5.1. CARACTERIZACIÓN GENERAL

A diferencia de lo que se suele imaginar, el crimen organizado de nuestro tiempo no debe entenderse como un conglomerado de grupos de personas que

¹²⁰ UNODC: *The threat of transnational crime. The globalization of crime. A transnational organized crime threat assessment, 2010*. Nueva York, 2010.

¹²¹ Sjolinder, Henrik: *Fighting Organized Crime in the EU. A new era with the Lisbon Treaty and the Stockholm Programme*. Estocolmo, 2010. Ed. Institute for Security and Development Policy. Policy Brief., 23. Abril de 2010. www.isdp.eu/images/stories/isdp-main-pdf/2010_Sjolinder_fighting_organized_crime.pdf.

se relacionan jerárquicamente, y que a través de estructuras muy cohesionadas expanden sus actividades de manera global.

Se prefiere hablar más de actividades ilícitas (rentables, beneficiosas económicamente) que prosperan como mercados de ofertas y demandas en determinados contextos, en los cuales operan algunos particulares y también grupos de individuos¹²². Esto es precisamente lo que lo convierte en una amenaza por sí misma¹²³, pues aun cuando un conjunto de personas puede ser encarcelado, la actividad continúa, como si tuviera vida propia. Por lo tanto, y siguiendo las recomendaciones de la ONU, muchos sostienen que requiere de una política de seguridad a la altura de las que se despliegan sobre otras áreas, que actúe sobre «elementos de exposición» e intervenga sobre contextos estratégicos en los que impera. Máxime si, como se sabe, tiene la capacidad para relacionarse con actores y elementos que constituyen parte integrante de otros desafíos o amenazas.

La UNODC enumera estas actividades según el siguiente listado¹²⁴:

- Trata de personas.
- Tráfico ilícito de migrantes.
- Tráfico de cocaína.
- Tráfico de heroína.
- Tráfico de armas de fuego.
- Tráfico de recursos naturales (y medio ambientales, como animales en extinción).
- Mercancías falsificadas.
- Piratería marítima.
- Ciberdelincuencia.

La evaluación de la amenaza para Europa que hace Europol¹²⁵ es la siguiente:

- Distingue actividades delictivas según mercados del crimen en Europa, en cinco categorías: tráfico de drogas (cocaína, cannabis, drogas sintéticas); crimen contra las personas (tráfico de seres humanos, inmigración ilegal); fraude; falsificación; blanqueo de dinero.

¹²² Así es como queda caracterizado el fenómeno en los documentos de la UNODC, sobre todo tras la entrada en vigor en 2003 de la Convención de la ONU Contra la Delincuencia Organizada.

¹²³ En el año 2004 el grupo de alto nivel sobre las amenazas, desafíos y el cambio de las Naciones Unidas, lo situó entre los seis grupos de amenazas que más deben preocupar al mundo. Posteriormente en el año 2010 el Consejo de Seguridad invita al secretario general a considerarlo como factor a tener en cuenta en las estrategias de prevención y análisis de conflictos.

¹²⁴ Aparte, por supuesto, de ofrecer cifras sobre su repercusión económica, víctimas del mismo, individuos detenidos y juzgados, etc.

¹²⁵ El informe que adoptó este enfoque era el que analizaba los resultados de 2009, publicado en 2010. La referencia es EUROPOL: *EU organised crime threat assessment. OCTA, 2009*. La Haya, 2010. www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/oct2009.pdf.

- Distribuye estas mismas actividades en cinco ejes geográficos: noroeste; suroeste; noreste; sur y sureste.
- Clasifica los grupos criminales por: su inclinación a la utilización de la violencia; su capacidad para interferir en los sistemas legales o judiciales; su influencia en las sociedades y en las economías.
- Finalmente estudia en profundidad, porque lo considera importante, los itinerarios o rutas por los que transcurre el transporte de las «mercancías» desde sus puntos de origen a los destinos^{126, 127}.
- Profundiza progresivamente en el análisis de los potenciadores de este desafío, las relaciones con otras amenazas y riesgos derivados de otras amenazas y el efecto de la crisis económica¹²⁸.

5.2. FACTORES CLAVES PARA LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

En primer lugar recordamos que, siguiendo el planteamiento de las organizaciones internacionales, no hablaremos de grupos que amenazan, sino de actividades que evolucionan según factores y contextos (desde nuestro punto de vista desafiantes), y que a su vez explotan vulnerabilidades de manera directa.

En nuestro esquema de análisis consideramos el crimen organizado como una amenaza directa porque tiene la capacidad de infiltrarse en la actividad

¹²⁶ Preocupa especialmente como origen Marruecos (tránsito de cocaína, origen del cannabis, tráfico de inmigrantes); el Golfo de Guinea (se ha convertido en el centro logístico de la cocaína que llega desde Sudamérica, es también origen de inmigración ilícita, tiene capacidad para controlar sistemas judiciales, sus actividades se hacen en estrecho contacto con grupos de Europa, y lo que es más importante, estima Europol que tiene un gran potencial de desarrollo). Por lo que respecta a los trayectos de tránsito en el caso de la cocaína destaca la ruta que va desde Sudamérica a África occidental y pasa a Europa por Turquía; el cannabis llegaría desde Marruecos por España; el mercado de las drogas sintéticas está dominado por grupos chinos, con entrada de anfetaminas por Bulgaria y Turquía. El tráfico de seres humanos tiene su origen en África, Asia, Este de Europa, Latinoamérica, Oriente Medio y Balcanes occidentales, detecta mucho potencial en el Mar Negro, Cáucaso y Asia Central. Las falsificaciones proceden de China, Hong Kong, India, Tailandia y Turquía, principalmente.

A este panorama general habría que añadir las rutas trazadas en el interior de Europa. En el eje Noroeste el rol principal lo desempeñan Bélgica y Holanda; en el Noreste grupos lituanos; en el sureste destaca como puerta de entrada el puerto de Constanza (Rumanía); en el sur la posición central la ocupa Italia; en el suroeste, le pertenece a España.

¹²⁷ La situación de España queda descrita en el último informe que presentó el Ministerio del Interior en noviembre de 2010 con el título de *El crimen organizado en España*. Su autoría corresponde al CICO (Centro de Inteligencia contra el crimen organizado), que dentro de la Secretaría de Estado de Seguridad ejerce desde 2006 funciones de asesoramiento y apoyo. Este informe ofrece cifras –que dada extensión de las mismas no creemos conveniente reproducir– sobre grupos investigados, desarticulados, homicidios, incautaciones de drogas etc.

¹²⁸ EUROPOL: *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment. SOCT 2013*. La Haya, 2013. En <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/socta2013.pdf>

legal, en el funcionamiento de las instituciones, las distorsiona e impide el cumplimiento de sus fines.

La naturaleza actual de este desafío es la siguiente¹²⁹:

- Tiene una dimensión macroeconómica de una envergadura insospechada, incluso algunos autores hablan de que representa el 25% del PIB mundial, y de múltiples ramificaciones en sectores de muy diversa índole.
- Es ya una amenaza global para la humanidad, hasta los años ochenta era un problema limitado a China, Estados Unidos, Italia, Japón o Colombia, hoy en día es universal. No solo viola sin ninguna consideración los derechos humanos, sino que incluso determina la acción de algunos Estados (Guinea Bissau es considerado el primer narco-estado del mundo) y protagoniza conflictos nuevos (la narco guerra civil de México).
- Ha diversificado sus métodos operativos¹³⁰ (un grupo para cada operación), y se ha beneficiado de que la atención se haya puesto en el terrorismo y en la ciberseguridad.
- Es una amenaza específica para los Estados europeos: humana, económica, de orden público, de influencia internacional, de control político, etc.
- Se utilizan sus actividades para financiar empresas terroristas (en un vínculo que nadie duda en considerar cada vez más peligroso) a través principalmente de falsificaciones; fondos obtenidos del tráfico de drogas¹³¹, tráfico de personas (método habitual y conocido del PKK en el Kurdistán), contrabando, desviación de fondos de comunidades de inmigrantes y religiosas, fraude¹³².

¹²⁹ Debemos mucho de lo que sigue a continuación a la siguiente referencia: Kego, Walter y Ozkan, Cemal: *Counteracting Transnational Organized Crime. Challenges and Countermeasures*. Estocolmo, 2010. Ed. Institute for Security and Development Policy. Stockholm Paper, 2010. www.ispd.eu/images/stories/ispd_main.pdf/2010_Kego_Ozkan_Counteracting_transnational.pdf. Estos autores sostienen que no se ha concedido la importancia debida el impacto potencial que la actividad criminal tendrá en el futuro en la seguridad internacional, hasta el punto de que ambos se refieren al fenómeno como «the real climat change» de nuestro tiempo.

¹³⁰ Estructuralmente las tendencias actuales son las siguientes: evolución a células independientes; más nexos entre grupos; mas cercanía a actividades afines; utilización de sistemas de gestión de negocios internacionales convencionales; se sirven los grupos criminales de la economía sumergida que posteriormente tratan de revertir a círculos legales; en alza se encuentra la explotación de personas y el blanqueo de dinero.

¹³¹ Se ha llegado a hablar en medios informativos incluso de los vínculos entre Al Qaeda y el narco de México. Más documentado es el estudio siguiente que demuestra cómo el tráfico de drogas que se produce en la zona fronteriza entre Paraguay, Argentina y Paraguay financia la actividad de Hezbollah. Calderón, Horacio: *Crimen organizado y Terrorismo en la Triple Frontera y regiones adyacentes*. Buenos Aires, 2007. Publicado por el Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires (IEEBA) en agosto de 2007. www.ieeba.com.ar/COLABORACIONES%20Crimen%20Organizacion%20Terrorismo%20en%20Triple%20Frontera%20zonas%20adyacentes%20CALDERON.pdf.

¹³² Shelley, Louise en *Addressing the links of Crime and Terrorism*. Actas del Segundo Simposio Internacional sobre Terrorismo Global y Cooperación Internacional celebrado en Ankara en marzo de 2008, bajo los auspicios del Estado Mayor del Ejército Turco. En esta ponencia se demostraba como un simple fraude cometido contra una agencia de seguros en Los Angeles sirvió para desviar fondos hacia Al Qaeda. La autora cree que los servicios de inteligencia deben hacer mucho más esfuerzo para comprender todos estos vínculos y tenerlos presentes

- Se producen también vínculos operativos (no solo financieros) entre terroristas y crimen organizado: Se comparten recursos tecnológicos; incluso se recurre a los mismos profesionales para acciones concretas; el terrorismo se provee de reclutas a través de los contactos que establecen con el crimen organizado en las prisiones; el terrorismo puede contratar grupos locales criminales para cometer atentados (como hace Al Qaeda del Magreb islámico en Níger o Mauritania); el terrorismo se sirve de la logística que le proporcionan grupos mafiosos; finalmente utiliza el crimen organizado para obtener armas y municiones.
- Hemos de reparar en la existencia de lazos estrechos entre grupos del crimen organizado y ciertos actores hostiles a los intereses europeos en zonas especialmente sensibles desde el punto de vista estratégico. El caso paradigmático es el de Afganistán (de todos es conocido el rol que desempeña el tráfico de heroína), pero no menos trascendencia tiene en Kosovo la acción de grupos de esta naturaleza, que distorsiona la actividad de las misiones de la OTAN y de la UE. El Cáucaso es una zona de tránsito para el tráfico ilegal, con influencia en los intereses que allí defiende Europa. Ya hemos hablado anteriormente del escenario «horribilis» que se produciría en Somalia de llegar a un entendimiento el sector de la piratería con el islamismo yihadista. En la República Democrática del Congo el reclutamiento de soldados por instituciones criminales perjudica, y lo ha hecho anteriormente, las misiones de la Unión Europea. También obstruye el trabajo del personal de las misiones europeas la explotación sexual¹³³ que se produce en su entorno. Finalmente hemos de subrayar que grupos pertenecientes a este género de iniciativas pueden actuar agravando crisis étnicas, derivando en una acción política que también es nociva para nuestros intereses¹³⁴.
- El último lugar lo hemos dejado para analizar los casos en los que el crimen organizado ataca directamente los intereses europeos. Encontramos grupos que se aprovechan de la crisis económica actual para, a través de su dinero, tratar de influir en la política interna de algunos Estados miembros¹³⁵. Ya hemos hablado de que según algunos autores hay Estados que van camino de convertirse en narco-Estados (Guinea Bissau, según

en el planeamiento de misiones o intervenciones exteriores. Se queja de que ha sido todo lo contrario de lo que la OTAN ha hecho en Afganistán y Kosovo.

¹³³ Shelley, Louise: *Human trafficking and conflict*. Estocolmo, 2010. Ed. Institute for Security and Development Policy. Policy Brief, 49. Diciembre de 2010.

www.isdp.eu/images/stories/isdpmain/pdf/2010_Shelley_hartikainen_human_trafficking_and_conflict.pdf.

¹³⁴ Leijonmarck, Erik y Asyrankukova, Camilla: *The role of organized crime and drug trafficking in Kyrgyzstan's ethnic crisis*. Estocolmo, 2010. Ed. Institute for Security and Development Policy. Policy Brief, 39, Octubre de 2010. www.isdp.eu/images/stories/isdp-main-pdf/2010_leijonmarck-asyrankujova-the-role-of-organised-crime.pdf.

¹³⁵ En un amplio trabajo Konrad Raczkowski estudia el papel del crimen transnacional en la región del Mar Báltico: *Transnational Organized Crime. An economic security threat in the Baltic Sea region*. Estocolmo, 2010. Ed. Institute for Security and Development Policy. Stockholm Paper, Octubre de 2011 (www.isdp.eu/images/stories/isdp-main-pdf/2010_raczkowski_transnational_organised-crime.pdf) A través del programa sobre crimen organizado de la misma institución sueca Andress Vilks da a conocer sus pretensiones políticas en Lituania: *Latvian*

Walter Kego). También hemos de incluir en esta categoría los grupos que atacan directamente, casi de forma militar, bienes económicos de ciudadanos y empresas europeas: la piratería¹³⁶. Especial preocupación merecen los grupos que pretenden controlar e influir en el suministro de energía y materias primas¹³⁷. Quienes, ya en el campo de otro sector de actividad, trafican con seres humanos atacan directamente los esfuerzos internacionales de la Unión Europea y Estados miembros en defensa de sus valores humanitarios. Finalmente, y ya fijando nuestras miras a mayor alcance, creemos que a través de su actividad algunos de estos grupos perturban el desarrollo político de la integración europea mediante acciones de magnitud que alteran sus políticas migratorias y de integración, y propiciando la corrupción política.

5.3. CRIMEN ORGANIZADO E INTERESES EUROPEOS (SUMARIO)

En resumen de lo antedicho sobre esta cuestión podemos concluir que:

- El crimen organizado perjudica nuestros intereses en escenarios internacionales que son importantes para el desarrollo de la política internacional europea.
- Atenta directamente contra los intereses y valores europeos.
- Su fortalecimiento implica un deterioro de la capacidad de influencia europea, más expuesta en virtud de esta misma circunstancia a las vulnerabilidades que aprovechan los actores que ejercen otro tipo de amenaza.
- Todo ello sin considerar la dimensión importante que tiene para la seguridad interior de todos los Estados miembros.

5.4. «ELEMENTOS DE EXPOSICIÓN»

Esquemáticamente el crimen organizado nos expone a una serie de riesgos, que en el marco de nuestro trabajo y bajo el término de «elementos de exposición» relacionamos a continuación:

Organized Crime invests in politics. Policy Brief, 46. Dic, 2010 (www.isdp.eu/images/stories/isdp-main-pdf/_Vilks_latvian_organized%20crime.pdf).

¹³⁶ Una actualización de la piratería en Somalia la ofrece la siguiente referencia: Hopkings, Donna (Coordinadora de contrapiratería y seguridad marítima del Departamento de Estado de Estados Unidos): *Counter piracy update*. Texto de una conferencia ofrecida en Washington y transcrita en www.fpc.state.gov/hptm. Nos parece interesante la explicación de cómo se desarrolla la cooperación internacional a través del Grupo de Contacto para la Piratería de la Costa de Somalia, creado en enero de 2009, y dividido en cuatro subgrupos liderado cada uno de ellos por una nación diferente. Grupo I (coordinación militar, por Reino Unido); Grupo II (Persecución legal, Dinamarca); Grupo III (Trabajo con la industria naviera, Estados Unidos); Grupo IV (Comunicación, Egipto).

¹³⁷ EUROPOL hace una prospectiva del posible impacto del crimen organizado sobre el suministro de energía, diseñando tres posibles escenarios (Market Forces; Open Season; Prohibition) en el siguiente documento: *Organised Crime & Energy Supply*. La Haya, 2010. File no. 2520-87.

- Violaciones sistemáticas de los derechos humanos.
- Convertir en inútiles los esfuerzos internacionales en ayuda al desarrollo.
- Descontrol de los flujos migratorios.
- Distorsión de la actividad económica.
- Pérdida de control sobre instituciones estatales en algunos países.
- Pérdida de control sobre rutas de tránsito y recursos naturales imprescindibles.
- Fomento de la incertidumbre en zonas estratégicas.
- Ineficacia de la política internacional por el medio ambiente.
- Tráfico de material bélico que puede derivar en el comercio de material para la fabricación de armas de destrucción masiva con grupos terroristas.
- Se pone en peligro la política occidental en Afganistán y Asia Central.
- La política interna de algunos países de la UE puede quedar afectada por la corrupción que promueve.
- Riesgo de pérdida de información vital.
- Nos expone incluso a dañar el proceso de integración europea.
- Pone en peligro el trabajo de las misiones europeas en el exterior.
- Seguridad interna.

5.5. «CONTEXTOS DESAFIANTES»

Aquellos entornos y circunstancias que potencian la actividad dañina del crimen organizado para los intereses europeos, son, según lo explicado en este capítulo:

- Las rutas de tránsito del comercio ilegal crean zonas favorables para otras amenazas.
- La debilidad de las estructuras estatales es su medio de desarrollo idóneo.
- Florece en zonas de conflicto.
- Hace negocios en contextos de desregulación y volatilidad de mercados energéticos.
- Se aprovecha de la corrupción, que también debe considerarse como un contexto favorable.
- La inestabilidad en algunas zonas le sirve para hacerse con el control de recursos económicos.
- Por el interés para Europa merece singularizar el contexto que representa África occidental.
- Finalmente, se aprovecha con habilidad de la descoordinación internacional.

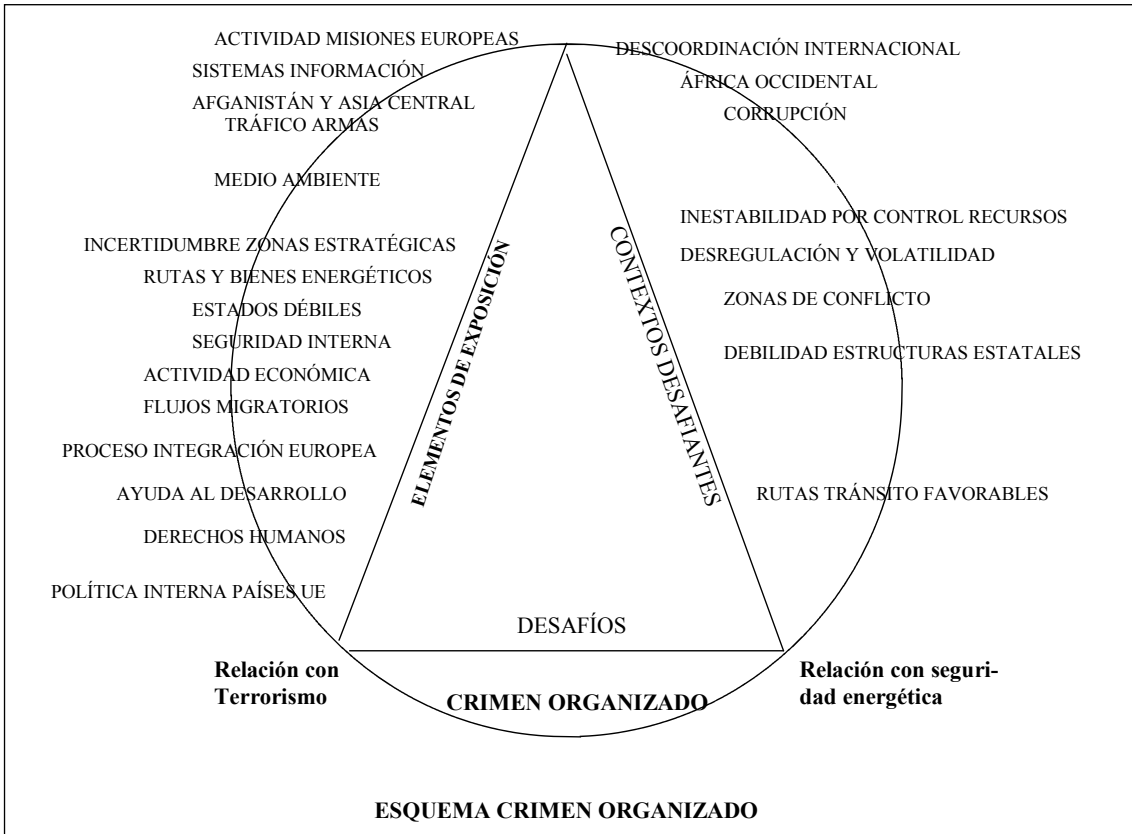


Figura 3: Esquema «desafío» crimen organizado

6. CIBERSEGURIDAD

Desde el punto de vista de la seguridad, la doctrina más común sobre la posibilidad de utilizar la nueva tecnología de la información está basada en dos conceptos básicos:

- Es una tecnología de doble uso.
- Es también un arma potencial, aunque el análisis más acertado indica que en realidad no es tal cosa, sino más bien un espacio nuevo donde se puede desarrollar el conflicto, pues ofrece un nuevo sistema de hacer la guerra.

Está muy presente en todos los textos recientes, siempre con el afán de no quedarse rezagados en la asunción de nuevas realidades, aunque, como veremos, aún falta por desarrollar el esquema intelectual que permita su integración en el contexto de amenazas y desafíos, así como la elaboración de una doctrina militar (y de seguridad) que haga de ella un recurso factible, provechoso e incluso decisivo.

Por esta última razón introducirse en cuestiones de ciberseguridad es adentrarse en un ámbito de suposiciones, de perspectivas de futuro, más que de realidades claras, evidentes y universalmente constatables.

Del concepto «ciberseguridad» empieza a hablarse mucho a finales de los años noventa. Las revisiones cuatrienales de la defensa del pentágono de los años 1997 y 2001, inciden especialmente en la revolución tecnológica en la que se encuadran los desafíos para la defensa estadounidense, incluyendo las nuevas tecnologías de la información, integración de sistemas de comunicación, mando, control, vigilancia, etc.

Tras el 11 S el conflicto humano (de índole cultural, religiosa, étnica, etc) relegó públicamente el interés por el nuevo ámbito de la seguridad. Ahora vuelve a aparecer (con fuerza en el nuevo concepto estratégico de la OTAN, en la estrategia de seguridad del Reino Unido, y más proyecciones estratégicas), al ritmo que lo hace la competencia entre naciones y el temor a –en medio de una gran crisis financiera, pero también económica– no estar a la altura de la vanguardia tecnológico-económica del presente. La revolución tecnológica, expresada en este caso en el desarrollo de la dimensión cibernética, es una de las manifestaciones nuevas del poder de las naciones.

Trataremos de la situación doctrinal, pues se trata de una nueva arma (o dimensión, si se prefiere), para posteriormente precisar el alcance real de los riesgos que comporta.

Richard Clarke habló de los 15 minutos durante los cuales todos los sistemas informáticos se podían colapsar y provocar una situación parecida a una hecatombe nuclear¹³⁸. La pregunta clave es ¿tiene el mismo potencial destructivo un ciberataque que una agresión militar convencional, o más aún, que una conflagración atómica? De momento lo que sabemos, como resumen de situaciones y realidades constatables, es lo siguiente:

- El arma cibernética es deseada y temida a la vez, no solo por su potencial bélico, sino también por la posibilidad de utilización como transmisión ideológica (como prueba el largo litigio que enfrenta a Google y el gobierno chino, o la ayuda que el gobierno estadounidense a través del Departamento de Estado prestó a ciberdisidentes en Egipto mucho antes del estallido de las revueltas en enero de 2011).
- Los países que tienen aspiraciones y ambiciones por destacar en el concierto internacional, y por lo tanto con más requerimientos de seguridad, pero que se perciben con desventaja en áreas de competencia tradicionales, intentan desarrollar más este tipo de tecnologías.
- Son capacidades fáciles de conseguir desde el punto de vista económico.
- La respuesta rápida y precisa a un ciberataque es difícil, y para poderla llevar a cabo es imprescindible la cooperación internacional incluso en las fases iniciales, cuando se intenta determinar el origen de la agresión.
- No es factible asegurar que se pueda limitar el efecto de un ataque cibernético, o de la respuesta a uno similar, al objetivo perseguido, o que las medidas de protección puedan concentrarse en el punto deseado¹³⁹.

6.1. CONCEPTOS DOCTRINALES

A finales de los noventa la situación doctrinal en torno al nuevo dominio de la guerra, como ya se le empezaba a llamar era la siguiente:

- Existía bastante confusión de términos, en un momento en el que estaban apareciendo en distintas instancias conceptos para definir una situación nueva, como era la aparición de un potencial recurso bélico innovador.
- Predominaban las doctrinas defensivas, es decir, aquellas que se elaboraban con la finalidad de proteger información e infraestructuras frente a ataques informáticos procedentes del exterior.

¹³⁸ Recogido en la extensa monografía que actualiza el conocimiento sobre esta cuestión coordinada por Luis Joyanes Aguilar: *Ciberseguridad. Retos y Amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio*. Madrid, 2010. Ed. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuadernos de estrategia n.º 10.

¹³⁹ Por ejemplo, las autoridades paquistaníes, aun cuando han accedido a que Estados Unidos colaborase en la protección de sus instalaciones nucleares, nunca han permitido, hasta el momento, que los funcionarios estadounidenses tuvieran acceso al sistema de códigos informáticos que regula el uso de su arsenal atómico, ni que se utilizaran los sistemas informáticos ofrecidos en los centros de mando.

- Ya entonces se vislumbraba como un problema de seguridad la descentralización¹⁴⁰, es decir, que distintos organismos y centros encargados de la seguridad interior, de la defensa, de las relaciones internacionales, y hasta dentro del ejército, estuvieran ya desarrollando estructuras de ciberdefensa de manera independiente, sin estar sujetas a un plan común.
- Se empieza a distinguir la diferencia entre los conceptos cibercrimen (utilización de las nuevas tecnologías con el objetivo de ganar dinero fraudulentamente o blanquear los fondos procedentes de otras actividades ilícitas) y ciberterrorismo (cuyo objetivo es causar víctimas y destrucción a través del ciberespacio).
- Doctrinalmente también se empieza a desarrollar la idea de que puede convertirse en un conjunto de armas aprovechables por los Estados, y a largo plazo por actores, con desventajas convencionales.
- Desde el punto de vista del análisis e inteligencia, lo que más perturba es que ofrece la posibilidad de atacar permaneciendo oculto (multiplicación de sospechas) y la inexistencia de sistemas de alerta temprana.

Algunas de estas características del trasfondo doctrinal se mantienen en la actualidad. Muchas de las tendencias del pensamiento del año 2000 persisten, también algunas de sus ambigüedades, aunque la experiencia, así como el desarrollo de esquemas intelectuales nuevos, permiten comprender mejor qué es la ciberseguridad, sus alcances y limitaciones. Sumariamente en el presente:

- Continúa la necesidad de aclarar el papel de la ciberguerra en el contexto de la seguridad y la defensa¹⁴¹.
- Si bien se entiende la diferencia entre ciberterrorismo, cibercriminalidad, activismo cibernético, cibervandalismo, ciberguerra, etc., en el contexto de la ciberdefensa las preguntas más importantes –las que siguen– aún no tienen una respuesta evidente:

¿Qué es un ciberataque?

¿Cuándo debe considerarse un ciberataque un acto de guerra o agresión militar?

¿Qué consecuencias debe tener según se califique? Es decir, ¿se puede responder a un ataque de estas características con armamento militar convencional?

- Se mantiene la inercia de la descentralización¹⁴², aunque se trata de corregir y ya hay un corpus teórico¹⁴³ sobre el que construir iniciativas prácticas. También se han tomado medidas concretas en este ámbito¹⁴⁴.

¹⁴⁰ Sohelman, Ariel, T: *Is everyone an enemy in cyberspace?* Tel-Aviv. 2000. Ed. Institute for National Security Studies. Strategic Assessment. Feb. 2000. Vol. 2.

¹⁴¹ Muy gráficamente lo expresa la siguiente noticia: «Military needs cyberwar doctrine», aparecida en el *Washington Times* el 14 de mayo de 2010.

¹⁴² Noticia aparecida bajo el titular *How cyberwarfare has made MI combat arm of the IDF?* en Haretz, el día 16 de diciembre de 2009.

¹⁴³ Fojón Chamorro, Enrique y Sanz Villalba, Ángel: *Ciberseguridad en España: una propuesta para su gestión*. Madrid, 2010. Ed. Real Instituto Elcano. ARI 101/2010. En

¹⁴⁴ Obtenemos una actualización de lo que se ha hecho en Estados Unidos en *Cyberwar is harder than it looks*. Texto aparecido en la revista digital «Reason» en enero de 2011, localizable

- Como hace diez años, se sospecha del interés de algunos países por contrarrestar mediante el desarrollo de tecnologías de ciberdefensa su desventaja convencional, aunque ahora ya se precisa más cuáles son (dejando a un lado a China y Rusia, cuyas motivaciones son de mayor alcance): Irán y Corea del Norte.
- Si bien hace diez años las descripciones alarmistas proliferaban, hoy se duda más de la posibilidad de que se produzcan situaciones apocalípticas relacionadas con el uso de la ciberguerra¹⁴⁵, así como de la posibilidad de utilizarlo de forma decisiva¹⁴⁶.
- Se hace hincapié (y se desarrolla) en un enfoque omnicomprensivo para afrontarla (cooperación con el sector privado y colaboración internacional), aunque también se duda mucho de poder materializar una acción internacional basada en la colaboración a corto plazo¹⁴⁷.
- Por lo que respecta a la doctrina militar, podemos ya contar con un embrión de la misma nacida de dos conceptos principales: denegación y castigo. El análisis de las mismas destaca la mayor eficacia de la última, aunque adolece de poca credibilidad¹⁴⁸.
- En el conjunto del sistema de seguridad, la cibernética se concibe como un nuevo dominio (el quinto, según repiten muchos autores),

en la siguiente dirección www.reason.com/archives/2011/01/18/cyberwar-is-harder-that-it-looks. Según el artículo los gastos de Estados Unidos en ciberdefensa llegan hasta los 12.500 millones de dólares anuales. Las medidas se concentrarían en reducir el riesgo de los sistemas de información, crear un mando de ciberdefensa (inaugurado en 2010), colaboración con el sector privado, elaboración de planes de contingencia, conservar la hegemonía de Estados Unidos en el Ciberespacio.

¹⁴⁵ El propio Ronald Bailey, autor de la referencia anterior, habla de que se ha exagerado el potencial de esta amenaza. El ex vicesecretario de Defensa de Estados Unidos, William J. Lynn, presentando los avances en este campo realizados por su departamento, hablaba de las nuevas tecnologías NSA –pioneered systems– que reducen extraordinariamente la posibilidad de que se produzca un ataque de grandes dimensiones, pues despliega mecanismos de defensa en tiempo real nada más detectar una intrusión. El servicio de prensa hizo público toda la exposición del Sr. Lynn 18 de octubre de 2010 a través de www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=61310, con el título *Lynn, Cyberspace is the New Domain in Warfare*.

¹⁴⁶ Ya lo hemos visto con ocasión de tratar la amenaza de la proliferación como los ataques planeados contra las instalaciones de enriquecimiento de uranio de Irán no han sido tan efectivos como se deseaba.

¹⁴⁷ Anualmente la consultora internacional en seguridad informática «Arbor Network» publica un interesante informe sobre la seguridad de las estructuras de la información a nivel mundial, que incluye además estudios de opinión de empresas del sector, ejecutivos, etc. En el informe del año 2010, titulado «Worldwide Infrastructure Security Report. 2010» revelaba que la confianza del sector privado en que se llegara a clarificar una actividad concertada a nivel internacional que diera lugar a una legislación común, o cuando menos, a una colaboración importante, era escasa.

¹⁴⁸ Así se concluye en el estudio publicado por Geers, Kenneth: «The challenges of cyber attack deterrence», publicado en la revista *Computer Law & Security Review* n.º 26, 2010. A su vez Néstor Ganuza Ártiles, en «La situación de la ciberseguridad en el ámbito internacional y en la OTAN», que aparece en la obra colectiva ya mencionada coordinada por Luis Joyanes Aguilar (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2010), plantea los argumentos que dificultan la disuasión cibernética: dificultad para hallar el origen de los ataques, posibilidad de lanzar ataques simultáneos desde diferentes lugares (lo que impide determinar objetivos en la respuesta), los límites estarían en las medidas de protección y prevención.

muy útil si se combina con otros, pues por sí solo no crea una diferencia definitiva.

- Últimamente se apela a una nueva doctrina de defensa pro-activa, de la cual China ofrece un buen ejemplo¹⁴⁹ e incluso al desarrollo de armas cibernéticas ofensivas, como parece estar empezando a estudiar Estados Unidos¹⁵⁰.

6.2. REGISTRO DE ATAQUES

La novedad de este dominio nos permite registrar los ciberataques más relevantes para así conocer mejor sus riesgos y sus implicaciones sobre la seguridad:

- 1997: guerrilleros tameses atacan las páginas web de las embajadas de Sri Lanka.
- 1999: utilización por guerrilleros chechenos de Internet como medio de propaganda y reclutamiento.
- 1999: ciberbatalla entre Hackers chinos y americanos tras el bombardeo de la embajada china en Belgrado.
(Obsérvese el lapso de tiempo que dejamos entre el anterior y el siguiente, que revela como es en la segunda mitad de la década de los 2000 cuando los ciberataques comienzan a tener identidad propia).
- 2007: ataques a compañías eléctricas de Brasil (sistemas afectados, infraestructuras paralizadas).
- 2007: ataques contra sistemas informáticos de Estonia (primer gran ataque contra todos los sistemas de información de un país en el contexto de un conflicto, en este caso de características nacionalistas con la minoría rusa que convive con la estonia).
- 2007: ataques cibernéticos a la defensa aérea siria previos a las incursiones de la aviación israelí (utilización combinada con una fuerza militar convencional).
- 2008: ataques a los sistemas informáticos de Georgia con antelación a la invasión del ejército ruso y en el contexto de un conflicto bélico (la primera vez que sucede).
- 2009: ataques contra páginas web de los gobiernos de Estados Unidos y Corea del Sur, se sospecha de Corea del Norte (manifestación de metodología asimétrica). Hizo reaccionar a Estados Unidos con la racionalización de sus sistemas ciberdefensivos, como la creación del CyberCom.
- 2009: puesta fuera de servicio de sistemas informáticos del gobierno de Kirguizistán en medio del conflicto étnico que se produce en el país.

¹⁴⁹ Kanwal, Gurmeet (Director del Centro Land Warfare Studies de Nueva Delhi): «China's Emerging Cyber War Doctrine». Nueva Delhi, 2009. Journal of Defense Studies. Vol. 3. N.º 3. julio de 2009.

¹⁵⁰ Caro Bejarano, M.^a José: «Guía de Ciberseguridad para la nueva etapa estadounidense». Madrid, 2012. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento Informativo 71/2012.

- 2009: robo de documentación sensible del gobierno y compañías privadas de India (se sospecha de China, manifestación de una rivalidad regional y uso con fines de espionaje).
- 2009-2010: ataque contra instalaciones nucleares de Irán: el alcance es limitado, aunque se emplean medios muy sofisticados que necesariamente deben introducirse desde el interior.
- 2011: ataques a páginas web del gobierno canadiense.
- 2011: ataques contra sistemas de varias petroleras occidentales (se vuelve a sospechar en esta ocasión de China).
- 2011: ataques contra los planes de Francia para el G-20 con ocasión de su presidencia del grupo.
- 2011: se repiten ataques contra instalaciones nucleares de Irán.
- 2011: la empresa McAfee da a conocer que en los últimos cinco años se ha extraído información de los servidores de 72 instituciones: Estados, organismos internacionales, empresas multinacionales, entidades financieras, etc.

Desde 2012 la intensidad y extensión de los ataques se multiplica, ya no merece la pena continuar con un listado de estas características porque sería interminable¹⁵¹. La consultora Arbor Network, de la que hemos hablado, habla de ataques más importantes (un 20% más en 2012 que en 2011), más rápidos (crecimiento 11% en 2012) y más complejos (según su sistema de medida un 46% más complejos en 2012 que en 2011). En 2012, con respecto al año anterior detecta un incremento de un 60% en los ataques a centros de datos, un 32% a servicios de datos y un 35% a centros operadores.

De toda esta lista el ataque más importante es el que sufre Estonia en 2007, que principalmente nos inspira algunas conclusiones sobre la realidad, posibilidades y características del conjunto de agresiones cibernéticas que hemos enumerado, que según nuestro parecer son:

- Es casi imposible conseguir el bloqueo total de infraestructuras críticas a través de internet, pues muchos sistemas que serían objetivos anhelados no están unidos a la red.
- En países avanzados tecnológicamente la respuesta es más fácil de coordinarse con rapidez.
- A pesar de las advertencias y premoniciones¹⁵² aún no se conoce daños a personas que sean directamente atribuibles a un ciberataque.
- Hay una corriente de pensamiento que sospecha que se puede haber exagerado las consecuencias de la ciberguerra para la seguridad nacional¹⁵³.

¹⁵¹ Un resumen de los más importantes los encontramos en Raiu, Costin: «10 security stories that shaped 2012», accesible en <http://www.zdnet.com/10-security-stories-that-shaped-2012-7000008576/>

¹⁵² Por ejemplo, informando sobre los ataques que sufren páginas web de Estados Unidos y Corea del Sur, el periódico El Mundo trasladaba la opinión de expertos según la cual una agresión de estas características podría tener consecuencias devastadoras similares a una guerra o gran atentado terrorista. «Ciberataques contra EE. UU. y Corea del Sur». *El Mundo*, 8 de julio de 2009.

¹⁵³ Taliarm, Anna-Maria: *Cyberterrorism: in theory or in Practice?* Tallín, 2010. Centro de Excelencia de la OTAN.

- Independientemente de lo anterior, la amenaza es real (mayor o menor) y la búsqueda de mayor sofisticación tecnológica continúa con fines como: bloqueo páginas web, adentrarse en bases de datos, ataques a empresas importantes, ataques a sitios web de toma de decisiones, robo de información vital con fines políticos, sustracción de datos personales con fines económicos, etc. Los principales mecanismos empleados, cuyas versiones se actualizan repetidamente y su capacidad para infligir daños mejora sustancialmente, son STUXNET, DDOS, BOTNETS y ZEUS.
- Comprobamos que ha habido Estados que se han servido de la actividad de Hackers privados, así como de organizaciones criminales con afán de lucro, para gestionar algunas de sus agresiones.
- Los objetivos más codiciados son: infraestructuras de la información, todo tipo de infraestructuras que empleen masivamente sistemas de información, empresas privadas de características multinacionales vinculadas a inversiones vitales (financieras, energía, etc).

6.3. RELACIÓN DE RIESGOS

En relación con los riesgos a que nos expone la concepción de la nueva tecnología informática en el contexto de la seguridad, el siguiente listado muestra los más importantes desde nuestro punto de vista¹⁵⁴:

- De ser atacados, como hemos visto, los sistemas de las instituciones (públicas y privadas) más importantes de un país. Los más peligrosos son los que alguien inicia desde dentro, los que se efectúan con tecnologías más sofisticadas, o los que cuentan con el apoyo de un estado que permanece oculto.
- Espionaje.
- Activismo político.
- Actos de sabotaje.
- Robos propiedad intelectual.
- Daños a infraestructuras producidos por ataques contra sus sistemas de información o programas de gestión.
- Violación de la intimidad de las personas.
- Crimen organizado.
- Utilización como recurso por el terrorismo, de momento con fines propagandísticos, radicalización, suministro de manuales para construir explosivos, intercambio de información, captación y reclutamiento, financiación.
- No tiene el potencial de un arma de destrucción masiva, pero no debe despreciarse su poder si se integra en un sistema más amplio de agresión: ataques a sistemas de mando y control (C2), ataques prolongados

¹⁵⁴ A los riesgos que señala la *Cyberspace Policy Review*, publicada por el gobierno de los Estados Unidos en 2009, hemos añadido otros que consideramos que han de tenerse en consideración.

a sectores civiles coordinados con otro tipo de armas¹⁵⁵. De igual modo tiene aplicaciones en el ámbito de la inteligencia. En ambos casos nos habla de la necesidad de comprender cómo afecta a nuevas dinámicas de gestionar la seguridad, en fases previas a conflictos, durante los mismos, en fases posteriores, e incluso en situaciones donde oficialmente no existe.

Según nuestra opinión, lo más importante a destacar, llegados a este punto (de todo lo que podemos aprender de la experiencia reciente y de la teoría desarrollada por las doctrinas más recientes), es que los medios cibernéticos podrán ponerse a disposición de estrategias paralelas, en ocasiones con objetivos distintos a los declarados públicamente. De esto último colegimos que:

- El ciberespacio permite defender intereses a través de medios que facilitan su ocultación.
- Obligar a un gran esfuerzo de inteligencia para descubrir, o desvelar, cómo los intereses de los Estados se pueden materializar en avances relacionados con tecnologías aplicables al ciberespacio.
- En la situación actual los acuerdos internacionales para regular su uso, limitar la expansión de las aplicaciones militares, coordinar respuestas legales internacionales, etc, son poco probables.
- Será un campo en el que progresivamente se manifestarán actuaciones que tengan que ver con el desarrollo de conflictos, y además, con iniciativas ocultas dentro de los mismos.
- El seguimiento de las actuaciones en el ciberespacio (aparte de demostrar ciertas actividades con fines legales) desvelará (si así se determina como recurso por los servicios de inteligencia) ciertos intereses de los actores cuya actividad se siga o preocupe.
- Por lo que sabemos, se minimizan los daños, se está más protegido y se puede aprovechar el nuevo medio de manera muy práctica, si se mantiene un alto nivel tecnológico y se fomenta la formación para mantenerlo alimentado.
- Impondrá la obligación de diseñar nuevos planes de contingencia, extensibles al campo de las emergencias civiles en un primer momento, pero para contrarrestar también a medio plazo el fallo, bloqueo o incluso colapso de sistemas de información o programas informáticos que gestionen la realización de importantes servicios para la comunidad.
- Tan importante como lo anterior será el diseño de estrategias de anticipación activa, que deberán ser fruto de la colaboración de los servicios de inteligencia (que deberán ejercer el liderazgo), expertos informáticos procedentes de sectores públicos y privados, miembros del mundo académico, etc.
- Debe integrarse perfectamente en el contexto estratégico y avanzar hacia una comprensión coherente de sus posibilidades tácticas.
- Finalmente obligará a poner en marcha, en un momento u otro, todo tipo de estrategias de respuesta. Ello implica que hay que atravesar por un

¹⁵⁵ Geers, Kenneth: «A brief introducción to Cyber Warfare». Aparecido en *Common Defense Quarterly*, Primavera de 2010.

debate teórico previo que aclare desde el punto de vista doctrinal algunos conceptos ambiguos a los que nos hemos referido más arriba, y que trate de contestar a cuestiones vitales como la legitimidad de emplear medios de respuesta políticos, diplomáticos, o incluso militares.

6.4. «ELEMENTOS DE EXPOSICIÓN»

Como recapitulación de los factores de riesgo a que el nuevo dominio cibernético nos somete desde el punto de vista de la seguridad europea, ofrecemos el siguiente listado:

- Sistemas de información y gestión informática son vulnerables a ataques, cuando en sus orígenes parecían más fuertes y sólidos.
- La confianza en la seguridad de la información, e incluso en partes esenciales de la gestión económica también pueden ser daños colaterales de los ataques cibernéticos.
- La pérdida del liderazgo tecnológico.
- Estamos expuestos a capacidades asimétricas, baratas, frente a las cuales no cabe una respuesta rápida eficaz.
- Sistemas de información y tecnologías que en nuestra sociedad civil son imprescindibles para mantener la estabilidad.
- Los servidores, que contienen una cantidad ingente de información de todo tipo, son objetivo de ataques con fines destructivos.
- Derivado de lo anterior debemos considerarnos también expuestos al robo de información que puede ser utilizada de forma muy variada.
- Las infraestructuras de la comunicación (líneas de fibra óptica, etc) están expuestas a ataques de diversa índole.
- Finalmente, la propia confianza entre Estados queda expuesta a la utilización con fines ocultos de la tecnología cibernética.

6.5. «CONTEXTOS DESAFIANTES»

El conjunto circunstancial que potencialmente agrava para nuestros intereses la utilización con fines agresivos de las nuevas herramientas cibernéticas, estaría compuesto por las siguientes unidades:

- Poca cooperación internacional para el rastreo y seguimiento de ataques.
- Conceptos doctrinales que aún están poco claros.
- Conflictos ocultos.
- Conflictos previos.
- Gobiernos frágiles que son utilizados como refugio por los ciberatacantes.
- Carrera de armamentos para la ciberguerra.
- Conceptos doctrinales más elaborados por China y Estados Unidos.
- Falta legislación internacional.
- Redes pertenecientes al crimen organizado.

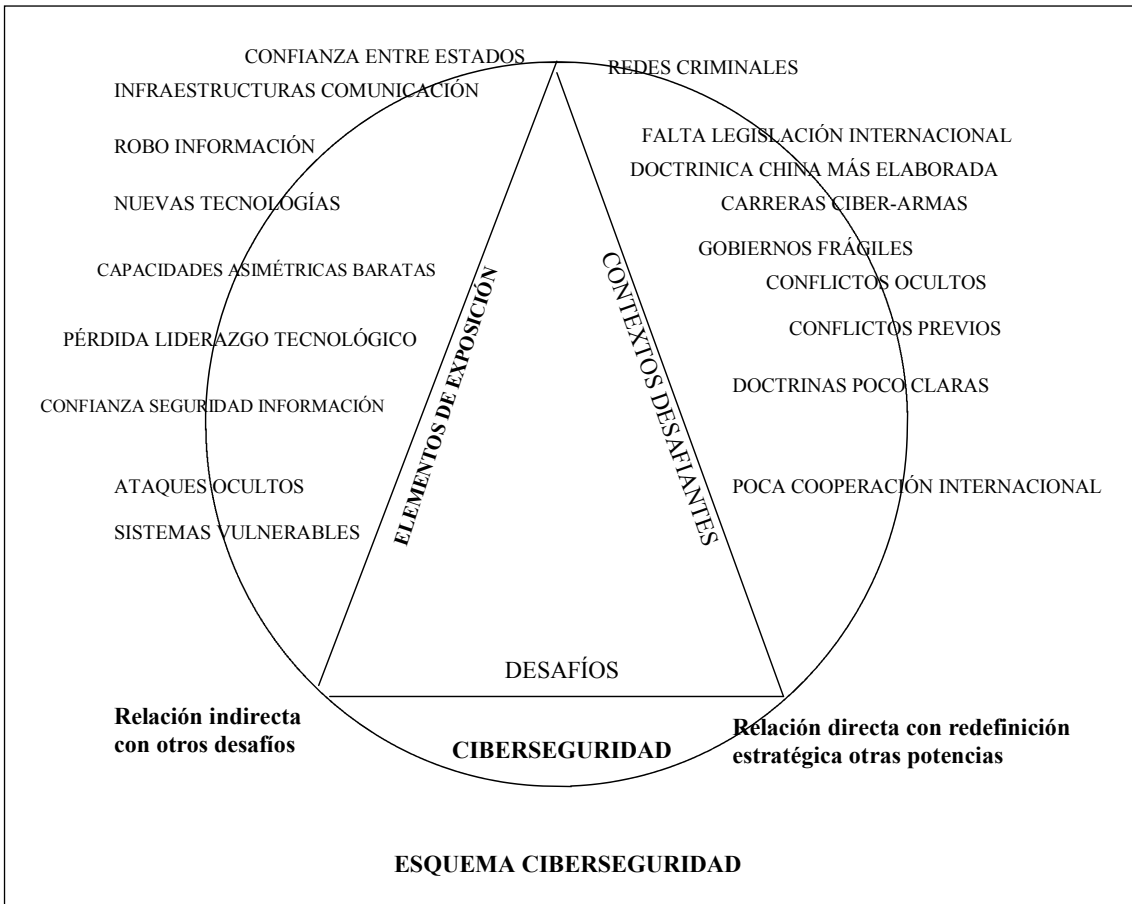


Figura 4: Esquema «desafío» ciberseguridad

7. SEGURIDAD ENERGÉTICA

La seguridad energética se alza como un desafío creciente a nuestra seguridad en los últimos documentos estratégicos publicados. La incertidumbre de la escasez de suministros, la subida de los precios, la vulnerabilidad de las infraestructuras, la inestabilidad sobre la que se asienta la obtención de estos recursos, y otros más, son factores que la convierten en un reto muy complejo, con implicaciones en múltiples disciplinas (no solo las relaciones internacionales), desde la política a la economía, hasta la ecología. Tiene además mucho que ver con las posibilidades de desarrollo de sociedades con crecimiento incipiente, con el mantenimiento de unos niveles de vida en sociedades de desarrollo maduro y con la capacidad para alimentar crecimientos constantes en países emergentes.

Para comprender sintéticamente sus líneas de evolución más reciente hay que mencionar dos tendencias o alternativas en el planteamiento del problema general: la que lo contempla desde una perspectiva global (como si el mundo fuera una unidad en la que distribuir racionalmente los recursos); o la que lo concibe como un campo de acción de la competencia entre naciones, Estados o empresas.

Dado el objetivo de nuestro estudio, trataremos de identificar las claves de los elementos de la política de seguridad energética que pueden abordarse desde una perspectiva europea.

7.1. EUROPA: POLÍTICA RECIENTE Y DATOS

Fruto de las recomendaciones del Libro Verde de la Energía de 2006 es la aprobación al año siguiente de la nueva política energética de la Unión Europea, que marca las directrices con que nos encontraremos a lo largo de esta exposición. El contexto energético actual, grosso modo, para Europa es el siguiente:

- Dependencia absoluta (50% en 2009) y creciente (70% en 2030) de las importaciones de energía derivada de fuentes fósiles¹⁵⁶.
- Búsqueda de un mix distinto al actual (37% petróleo, 25% gas, 14% energía nuclear, renovables, 8%) y un nuevo modelo basado en una modificación de las proporciones anteriores para 2030 (32-24-25-15), así como en la reducción del consumo de energía (20%), incremento del peso de las energías renovables y reducción de los niveles de emisiones¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Datos obtenidos en García González, José Antonio (coord.): *La Nueva Geopolítica de la Energía*. Madrid, 2010. Ed. CESEDEN. Monografías del CESEDEN, n.º 114.

¹⁵⁷ European Commission: *Background on energy in Europe*. Información preparada para el Consejo Europeo del 4 de febrero de 2011.

El perfil de la política energética de la Unión Europea puede esquematizarse según las siguientes claves¹⁵⁸:

- Integración del mercado europeo.
- Explotación de hidrocarburos no convencionales.
- Mejora de la eficiencia energética.
- Incremento y fomento de las energías renovables.
- Reconversión hacia economías de bajo carbón.
- Coordinación y coherencia entre la estrategia energética de la Unión y la política exterior de la misma, así como de los Estados miembros.
- Diversificación de fuentes y rutas (especialmente el llamado cuarto corredor¹⁵⁹).
- Desarrollo transparente del diálogo energético con Rusia.
- Cumplimiento de los compromisos con respecto al cambio climático.

En la práctica, todo lo anterior, relacionándolo con las necesidades de energía de Europa, y fundamentalmente con su afán diversificador, implica poner la atención en ciertos ejes de interés:

- Consolidar una periferia europea que asegure el suministro, la eficiencia y la influencia energéticas¹⁶⁰.
- Incrementar la influencia de la Unión Europea en el Cáucaso¹⁶¹.
- Reformular la estrategia europea en Asia Central: la iniciativa actual ha ofrecido unos resultados modestos. En esta región, además de la competencia de Rusia y China (principalmente, aunque no con exclusividad), las aspiraciones europeas por encontrar fuentes directas alternativas a Rusia se mezcla con cuestiones de índole político como la defensa de los derechos humanos¹⁶².

¹⁵⁸ Síntesis obtenida a partir de las conclusiones del último Consejo Europeo sobre la Energía, celebrado el 4 de febrero de 2011. European Council, The President: *Conclusions on Energy European Council*. PCE 026-11.

¹⁵⁹ Aunque unas pocas semanas después, el día 1 de marzo el diario alemán Frankfurter Allgemeine Zeitung volvía a recordar las enormes incertidumbres que pesan todavía sobre la construcción del gasoducto Nabucco, una de las líneas esenciales de ese cuarto corredor. Artículo recogido en www.eu-russiacentre.org/news/sign-life-nabucco.html.

¹⁶⁰ A ello obedeció en 2005 la firma del Tratado de la Comunidad de la Energía (objetivos: establecer un mercado integrado de gas y electricidad, crear una estructura de regulación estable, asegurar el suministro, evitar que Austria, Grecia, Hungría, Italia, Eslovenia se vieran afectadas por recortes, crear estructuras de conexión con el Mar Caspio, África del Norte y Oriente Medio, mejorar el estado de las energías renovables y explotar economías de escala). Entró en vigor en 2006. Los países firmantes en 2005 fueron Bulgaria, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia, Montenegro, Rumanía, Serbia y Kosovo. En 2006 se incorporaron como observadores Moldavia, Noruega, Turquía y Ucrania. En 2007 engrosó la lista de los últimos Georgia. En 2010 se amplió para acoger a Moldavia y Ucrania.

¹⁶¹ Aunque aquí ha de toparse con el papel preponderante de Rusia y Turquía. Entre los acuerdos a que llegaron estos dos países en la primavera de 2010 se encontraban algunos relacionados con la energía. Sin embargo la Unión Europea no ha dejado de buscar acuerdos que faciliten las nuevas infraestructuras necesarias para la diversificación de las fuentes de tránsito, el último de ellos firmado con Azerbaijan, como publica The Financial Times el día 14 de Enero de 2011 bajo el titular: *Azerbaijan backs gas pipeline for Europe*.

¹⁶² Como demuestra Jos Boonstra en *The EU's interests in Central Asia: Integrating energy, security and values into coherent policy* Madrid, 2011. Ed. FRIDE. Working Paper, 9, los resultados

- Llevar adelante el llamado cuarto corredor del Sur para traer gas desde Asia Central directamente hasta Europa.
- Buscar la manera de explotar más intensamente las posibilidades que ofrece el Norte de África para Europa¹⁶³.

Todas estas iniciativas, que conforman la columna vertebral de lo que aspira a ser una política común de la energía, están justificadas por datos concretos sobre la distribución de la oferta y demanda de energías, así como por las tendencias actuales que se proyectan sobre los próximos veinte años.

En cuanto a las primeras, los datos que nos parecen interesantes para el desarrollo de nuestra argumentación figuran a continuación¹⁶⁴:

- Mientras que la Unión Europea y Estados Unidos en conjunto consumen el 50%¹⁶⁵ del petróleo, sus reservas apenas superan el 7% (mientras que la suma de las que disponen los países de la OPEP y Rusia llega al 86%).
- En el caso del gas, Europa y Estados Unidos absorben el 50% de toda la demanda pero tienen a su disposición el 8% de las reservas (OPEP más Rusia el 83%).
- Las mayores de reservas en uranio están en manos de Australia, Kazajistán, Estados Unidos, Canadá, Sudáfrica, Níger, Namibia, Rusia, Brasil, Uzbekistán.

Las tendencias que parecen dirigir la evolución de las ofertas y demandas¹⁶⁶ son las siguientes:

- Incremento global del consumo de energía: Del cual el 84% corresponderán a países que no forman parte de la OCDE (en teoría el club de los desarrollados).

de la revisión de la Estrategia Europea para Asia Central de 2007 han sido modestos. El autor defiende que la demanda de energía frente a países como Kazajistán o Turkmenistán han postergado la puesta en práctica de la promoción de valores democráticos, y que esa política a largo plazo no beneficia los intereses europeos ni en un campo ni en otro, dada la falta de coherencia y orientación necesarias para relacionarse con los gobiernos de la región.

¹⁶³ Tesis sostenidas por autores como Richard Youngs en *La política energética de Europa: aspectos económicos, éticos y políticos*. Madrid, 2007. Ed. FRIDE Comentarios (www.fride.org/publicacion/54/la-politica-energetica-de-europa:-aspectos-economicos-eticos-y-geopoliticos) pero de manera mucho más específica y argumentada en lo que respecta al Mediterráneo, lo que se ofrece en el trabajo conjunto de varios especialistas, publicado por CIDOB, *Building trust can take the form of investment: energy & regional integration in the Western Mediterranean*. Barcelona, 2010. Ed. CIDOB. Colección Monografías.

¹⁶⁴ Datos recogidos de la obra citada García González, José Antonio (coord.), Madrid, 2010.

¹⁶⁵ Según datos elaborados por nosotros a partir de la cifras de consumo de petróleo que publica la Agencia Internacional de la Energía la proporción de la demanda occidental ha descendido entre 1980 y 2008. En el caso de Europa ha pasado de representar un 25% de la demanda mundial a un 18,46% en 2008. El mayor incremento ha sido el experimentado por China, desde un 2,81% hasta un 9,23%.

¹⁶⁶ Según cifras ofrecidas por la Agencia Internacional de la Energía, coincidentes con las que incluía la Comisión Europea entre la documentación con la que se preparó el Consejo Europeo de la Energía de febrero de 2011. En 2012 se celebró un Consejo dedicado en exclusividad a las energías renovables donde se reafirmaron los objetivos para 2020, y para 2013 estaba previsto la celebración de un Consejo Europeo centrado en energía.

- Crecerá la demanda de todos los combustibles, aunque a menor ritmo en el caso de los líquidos (petróleo): la cifra necesaria será de 111 millones de barriles diarios (mbd) y se tendrá que recurrir a 13 mbd de fuentes no convencionales.
- La demanda de gas natural sufrirá un crecimiento del 44%, y la producción de una 46% (concentrada en la explotación de nuevos yacimientos de África, Rusia, Asia Central, Estados Unidos y Australia).
- Tendrá que crecer la red de conducciones (nuevos gasoductos de África a Europa, de Asia a China y Asia a Europa) y el transporte de gas licuado principalmente (procedente de Oriente Medio y Australia).
- Se necesitará un 40% de más carbón del que se demanda ahora, y el 95% de toda esa expansión de su consumo se deberá a Asia.
- En el escenario de referencia (que es el que estamos utilizando) la generación de electricidad procedente de fuentes renovables llegará al 23% del total. Crecerán especialmente los recursos hidroeléctricos en China y Asia Central.
- También se prevé un mayor peso de la energía nuclear: China, India.

En líneas generales en las previsiones de referencia las energías renovables y la nuclear absorberán buena parte de las nuevas necesidades de energía. Esto no obsta para que podamos ver mayor demanda de petróleo, gas y carbón.

Dejando a un lado la oportunidad que representaría el descubrimiento de nuevos yacimientos, lo más probable es que se exploten con más intensidad las reservas ya identificadas¹⁶⁷. Esto plantea un grave problema de seguridad, pues muchas de ellas se encuentran en zonas de conflicto o alejadas de la influencia europea¹⁶⁸.

Si vemos con perspectiva cómo se ajustarán finalmente la oferta y la demanda, tendremos entonces que reconocer que aun en el escenario más favorable para Europa, parece inevitable que deba hacerse con energía nuclear y com-

¹⁶⁷ En África: Angola, petróleo; Nigeria, gas y petróleo; Sudán, petróleo; gas y petróleo también en Mauritania, Senegal, Ghana, Namibia, Uganda, Ruanda, Guinea. En la región del Mar Caspio, petróleo, gas y uranio. En Asia Central, petróleo en Uzbekistán y grandes reservas de gas en Turkmenistán y Kazajistán. Venezuela cuenta con grandes reservas no convencionales. Brasil dispone de inmensos recursos aún sin explotar en la Amazonia Azul (hasta 3 mbd en 2020). Para el Magreb se prevé una producción conjunta de 3,5 mbd en 2015. En este último caso las posibilidades son muy interesantes para Europa (diversificación de las fuentes de energía mejorando el suministro directo; potenciar la obtención de uranio de los fosfatos de Marruecos; solar importante para el desarrollo de las energías renovables para exportar a Europa; desalinizadoras con energía atómica en Marruecos; gas licuado de Argelia, mejora gasoductos a Italia, proyecto de un transahariano). Irán ofrece también grandes posibilidades. Finalmente debemos considerar vital para el futuro la explotación del Ártico, donde ya confluyen la competencia de Estados Unidos, Rusia, Noruega y Canadá.

¹⁶⁸ Conflicto en el delta del Níger. Conflicto de Darfur en Sudán con fuerte implantación de China, que proyecta construir un oleoducto hasta el océano Índico. Hegemonía de Rusia en Asia Central, con mayor presencia que Europa de China y Japón (por ejemplo, en Kazajistán para la explotación del uranio). Competencia en Turkmenistán entre Irán, Rusia, China y Europa. Inestabilidad en todo el norte de África por recientes revueltas populares contra regímenes autoritarios. La influencia europea sobre la evolución del conflicto con Irán se intenta ejercer en el sentido de que dañe lo menos posible a sus intereses económicos.

bustibles fósiles no convencionales (teniendo en cuenta la evolución de las renovables)¹⁶⁹, o bien se irá hacia un proceso de subida de precios constante que terminará por obligar a reducir la demanda de quienes tengan un crecimiento económico más lento. La alternativa más interesante a este panorama es lo que denominamos «modelo alemán»¹⁷⁰, que sincréticamente consiste en conseguir la eficiencia energética (ahorro), reducción de emisiones de gases (gases limpios), inversión en renovables (el 20% para 2020), menos dependencia de un solo proveedor (en este caso Rusia), acuerdos con países suministradores a cambio de transferencia de tecnología (Estrategia para África de 2011), volcarse en la política energética europea. De todas formas el cumplimiento completo de estos objetivos hoy parece dudoso, sobre todo en lo que respecta a la reducción del consumo en un 20% para 2020.

7.2. PROYECCIÓN EN EL CAMPO DE LA SEGURIDAD

Hay algunos acontecimientos y sucesos muy recientes que permiten vislumbrar cuál puede ser el destino de esa proyección en el futuro. Sin ir más lejos, el conflicto que enfrentó en Libia a Gadafi con los rebeldes ha tenido repercusiones en el precio del petróleo, y ha afectado a las previsiones realizadas con anterioridad sobre las disponibilidades de almacenamiento.

Así pues, en primer lugar nos encontramos con la inestabilidad. También debemos unir al grupo de factores que relacionan energía con seguridad la acción del crimen organizado (ya vimos los escenarios que dibujaba a este respecto Europol) y el terrorismo. En todos estos elementos podemos esgrimir argumentos fundamentados en hechos concretos: recortes sufridos en Europa sudoriental por el conflicto entre Rusia y Ucrania¹⁷¹, los efectos de las disputas políticas entre Rusia y Bielorrusia¹⁷², los ataques sufridos en 2008 por infraestructuras turcas, o los continuos ataques que ha sufrido Francia en Níger¹⁷³, crisis de Malí.

No obstante, es en el campo geoestratégico donde se dirimen las principales posibilidades del juego energético (considerado en sus múltiples facetas), con grandes actores con los que ha de interactuar Europa.

¹⁶⁹ Sánchez-Barriga Fernández, Rafael (coord.): *La Tercera Generación energética y su repercusión en la seguridad y Defensa*. Madrid, 2010. Ed. CESEDEN. Documentos de Seguridad y Defensa, n.º 36.

¹⁷⁰ Buchan, David: *The energiewende-Germany's gamble*. Oxford, 2012. The Oxford Institute for Energy Studies. SP 26.

¹⁷¹ Kovacevic, Aleksandar: *The impact of the Russia-Ukraine gas crisis in south Eastern Europe*. Oxford, 2010. Ed. Institute for Energy studies. NG 29. www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2010/11/NG29-TheImpactoftheRussianUkraineCrisisSouthEasternEuropa-AlexandarKovacevi-2009.pdf.

¹⁷² Yafimava, Katja: *The June 2010 Russian-Belarusian gas transit dispute: A surprise that was to be expected*. Oxford, 2010. Ed. Oxford Institute for Energy Studies. NG 43. En www.oxfordenergy.org/WPCMS/WP-contento/uploads/2010/11/NG43-TheJune2010RussianBelarrussianGasTransitDisputeASupriseThatWasToBeExpected-KaatyaYafimava-2010.pdf.

¹⁷³ Por ejemplo, en Septiembre de 2010 cinco franceses y dos subsaharianos trabajadores de la empresa AREVA fueron secuestrados al norte del país, en las minas de uranio.

Rusia tiene una idea consolidada de cuál debe ser su política energética o de utilización de la energía como arma estratégica. La concibe como un instrumento a desarrollar de su fuerza política internacional. Internamente tiene un mercado muy protegido que quiere mantener a salvaguarda de las compañías extranjeras.

Lo que realmente delata la estrategia rusa es su actitud ante cualquier posibilidad de nuevas extracciones o inversiones energéticas. En esos casos actúa para obtener beneficio (ni que decir tiene), influencia política, pero también para apuntalar la dependencia de sus clientes con respecto a su propia oferta. En Nigeria, origen de un interesante proyecto de conducciones desde el Sáhara hasta Europa, firma acuerdos de reparación de oleoductos con el gobierno. También suscribe acuerdos bilaterales con los Estados del Caspio, tanto en el campo de la producción como de las infraestructuras de tránsito. Estrechando lazos con Venezuela, y en África, como hemos visto, quiere adelantarse a los proyectos europeos. En Asia Central su objetivo es que países como Kazajistán le garanticen el privilegio de suministro prioritario¹⁷⁴. Con respecto a Ucrania y Bielorrusia la presión energética ha tenido un trasfondo político evidente (con buenos resultados para el Kremlin).

Sin embargo la política energética rusa adolece de ciertas vulnerabilidades:

- Los beneficios de sus empresas (estatales como Gazprom) son muy sensibles al descenso de la demanda (como se ha puesto de manifiesto durante esta crisis económica).
- Las restricciones a la inversión exterior impiden explotar mejor sus yacimientos y modernizar sus infraestructuras.
- Las infraestructuras de conexión con los países de Asia Oriental (China, Corea del Sur y Japón) aún no están tan desarrolladas como las que comunican sus yacimientos con Europa (entre otras cosas porque la situación política y geoestratégica es más inestable), por lo que Rusia también depende de la demanda europea (algo que está intentado corregir).

El programa nuclear del gobierno de **Irán** plantea un problema para los demás y también para sí mismo. Impide en gran medida que se modernicen sus infraestructuras de explotación, refinado y transporte. En el caso del gas, por ejemplo, la falta de instalaciones para licuarlo hace depender su salida al exterior de Turquía¹⁷⁵. El país es extraordinariamente dependiente del exterior para optimizar el aprovechamiento de sus recursos energéticos¹⁷⁶, por lo que de momento no puede hacer de la energía el arma de la dimensión que desearía para proyectar su influencia en Oriente Medio.

Los efectos de las sanciones internacionales sobre el sector petrolífero son importantes, aunque más sobre la posibilidad de modernizar instalaciones

¹⁷⁴ Y de esa manera que Europa siga dependiendo directamente de Rusia. Una referencia válida que argumenta esta situación la encontramos en Kassenova, Nargis: *The gas crisis and the financial crisis*. París, 2009. Ed. European Union Institute for Security Studies. EUISS Opinion. www.iss.europea.eu/uploads/media/Gas_crisis_and_financial_crisis_Asia.pdf.

¹⁷⁵ Kinnander, Elin: *The Turkish-Iranian gas relationship: Politically successful, commercially problematic*. Oxford, 2010. Ed. Oxford Institute for Energy Studies. NG 38.

¹⁷⁶ Esa dependencia queda muy bien ilustrada en la obra citada de Emanuele Ottolenghi, Londres, 2009.

(algunos proyectos para construir refinerías llevan años paralizados), y por lo tanto sobre la perspectiva de incrementar su cuota de mercado, que sobre las exportaciones que realiza a China o Europa (España es un consumidor importante de petróleo). Esto último le somete a la obligación de recurrir a Rusia para dar salida por el norte al gas, y a Turquía en dirección a Europa, así como a practicar una política de guerra «fría» en el estrecho de Ormuz (lugar central para el tránsito mundial de petróleo) ante la presencia de las tropas de Estados Unidos, Reino Unido y Francia.

Turquía desarrolla una política pragmática, pues a pesar de ser un país importador, maneja con inteligencia las necesidades geográficas que otros tienen de contar con zonas de tránsito. Optimiza su función con un papel facilitador de la demanda de Europa y de la oferta de Asia Central, Irán, e incluso Rusia. Por esa razón pone en marcha iniciativas como la Plataforma de Cooperación en el Cáucaso, con el fin de estabilizar la zona. Pero su principal activo se encuentra en el papel que desea desempeñar en el proyecto europeo de crear un cuarto corredor¹⁷⁷ (sistema de gasoductos que diversificarían la entrada de gas a Europa, buscando la alternativa de un suministro directo desde Asia Central a través de 4 líneas, tres de las cuales atraviesan suelo turco) en el conjunto de los argumentos que ofrece a favor de su adhesión a la Unión Europea¹⁷⁸.

La sombra de **China** se expande por todos los ámbitos de la energía. Lo cual significa también que las dos percepciones predominantes sobre su política energética no deben entenderse como excluyentes. A saber, la que expresa su compromiso con los esfuerzos internacionales contra el cambio climático, y la que nos la muestra como un país que basa todo su crecimiento económico en las energías tradicionales. Y es que todo ello, y aún más, cabe para explicar el caso de China.

- Sus iniciativas contra el cambio climático son ambiciosas¹⁷⁹ y sirven además como reestructuradoras de su economía y factor de utilidad para otros sectores¹⁸⁰, incluido el de exportador de equipos para construir centrales solares o eólicas¹⁸¹.

¹⁷⁷ Winrow, Garerth: *Problems and prospects for the fourth corridor: the positions and role of Turkey in gas transit for Europe*. Oxford, 2009. Ed. Oxford Institute for Energy Studies. NG 30. En www.europeangashub.com/article/detail.php?parent_id=28id=45.

¹⁷⁸ El deseo de solucionar los problemas con Armenia, y el acercamiento a Rusia con quien desea colaborar como fuerza estabilizadora del Cáucaso, demuestran su interés por facilitar el acceso de Europa al suministro energético. Los vínculos con sus aspiraciones comunitarias son evidentes.

¹⁷⁹ La principal de todas ellas es la promulgada por la Comisión para el Desarrollo Nacional y la Reforma en una política de conjunto, denominada (traducido al inglés): *China's National Climate Change Programme*. En su origen (2007) establecía ambiciosos proyectos de reestructuración económica, mejora de la eficiencia energética y optimización de un mix de energía más equilibrado.

¹⁸⁰ Medios como el *New York Times*, así como sectores de opinión de Estados Unidos y Europa, destacan el afán del gobierno chino por conseguir mayor eficiencia energética, impulsar el uso de las renovables y reducir las emisiones de CO₂ (de hecho es que desde 2009 es el mayor emisor del mundo). Uno de estos ejemplos es el artículo publicado en el diario neoyorquino el día 9 de agosto de 2010, firmado por Keith Braksher: «In crackdown on Energy use, China to shut 2000 factories».

¹⁸¹ Del mismo autor que la nota anterior encontramos otro artículo en el *New York Times*, fechado el 30 de enero de 2010 con el título: «China leading Global Race to make clean energy».

- Pero no siempre los conceptos empleados son equiparables, es decir, que lo que estrictamente no son renovables para Europa (como las centrales hidroeléctricas) sí que tienen esta consideración para la administración china.
- Lo anterior no es contradictorio con el hecho de que siga absorbiendo ingentes cantidades, y crecientes, de fuentes de energía tradicionales¹⁸² y vea la necesidad de aumentar sus importaciones. Sus necesidades crecientes la convierten en un actor competidor vital en todos los espacios estratégicos importantes para la seguridad energética, y en los que se perciban perspectivas de futuro: África, Asia Central, América Latina, Mediterráneo. Debemos completar este esquema aludiendo a que el núcleo de esa acción geopolítica estará desempeñado por las grandes corporaciones estatales del país.

Estados Unidos es un gran consumidor y un gran importador de recursos energéticos. De hecho es el que tiene el mayor consumo de energía per cápita del mundo (cuatro veces superior al de China).

Las claves de su política energética han llegado a ser muy populares, aunque de manera sintética las podemos resumir en los siguientes puntos¹⁸³:

- El 66% del petróleo que consume el país ha de importarlo del exterior.
- Estados Unidos vincula estrechamente su política de seguridad con sus necesidades energéticas, hasta el punto de que algunos hablan de «militarización de la energía».
- Donde más enfatiza el nexo anterior es en Oriente Medio (aunque países como Venezuela u otros de África Occidental también suministran buena parte de sus necesidades), donde mantiene una presencia estratégica fuerte (su despliegue militar en la región le cuesta alrededor de 50.000 millones de dólares), entre otras razones porque en Arabia Saudí se encuentran las mayores reservas de petróleo del mundo y las más fáciles de extraer.
- En el acoso al programa nuclear iraní, Estados Unidos ejerce el liderazgo práctico, aunque ceda posiciones negociadoras a Europa o permite que otros países como Turquía o Brasil lleven a cabo sus propias maniobras.

¹⁸² También forman parte de esa realidad los datos que hizo públicos el comité del senado de los Estados Unidos sobre medio ambiente e infraestructuras en un informe de diciembre de 2010 con el que trataba de contrarrestar esa imagen anteriormente descrita sobre el progreso energético chino. *The real story behind China's energy policy and what America can learn from it* (en www.epw.senate.gov/inhofe) defiende que el crecimiento chino está basado en un mayor consumo de energías fósiles, y que la proporción de lo que procede de lo que en Occidente se llaman energías limpias no alcanza el 1% del total. El informe está fundamentado en la utilización de gran cantidad de datos que muestran los niveles de consumo de China de gas, petróleo, etc.

¹⁸³ Utilizamos una obra de referencia aparecida recientemente que, aparte de aportar muchos de los conceptos explicados en este capítulo, ofrece una muy buena visión de la política estadounidense, por cuanto sus autores han ocupado puestos relevantes en varias administraciones americanas (incluyendo el Departamento de Energía y el Consejo de Seguridad Nacional). Pascual, Carlos y Elkind, Jonathan (coordinadores): *Energy Security. Economics, politics, strategies, and implications*. Washington, 2010. Ed. Brookings Institution.

- **Compite con China en África** (como bien se ha demostrado durante el proceso de autonomía de Sudán del Sur).
- **Está muy bien posicionado en las zonas de tránsito estratégico a nivel mundial:** estrecho de Ormuz, Mediterráneo, Singapur, Asia Oriental, Estrecho de Panamá, Océano Índico, Alaska como vía de penetración hacia el Ártico.
- **Cuenta con un sector empresarial de construcción de infraestructuras extendido por todo el mundo.**
- **Aspira a establecer posiciones más firmes en Asia Central.**
- **También tiene similares pretensiones en el sector de las energías renovables** (sobre todo con la administración Obama).
- **En los dos últimos años se habla de la probable «revolución energética» que podrá producirse en torno a la explotación de yacimientos hasta ahora tecnológicamente inaccesibles.** Se están encontrando soluciones técnicas, la financiación necesaria y el impulso político decidido para dar lugar a una nueva era energética para el país. Ello podría tener en las próximas décadas indudables consecuencias geoestratégicas.

La pregunta que tratamos de contestar, para relacionar la política energética europea y el contexto de seguridad, es ¿cuáles son las orientaciones que tiene que seguir Europa para conseguir sus objetivos energéticos teniendo en cuenta los contextos políticos y la competencia existente con las grandes potencias?

El interés y las dificultades por competir nacen sobre todo de su deseo de diversificar sus fuentes de energía y tránsito, no porque vaya a crecer previsiblemente la demanda europea de manera excesiva¹⁸⁴. Esto exige afrontar un escenario de competencia y de política activa que sea coherente con esos objetivos, o bien renunciar a parte de ellos. En resumen, los campos de acción posibles que tienen que ver con energía y seguridad son los siguientes:

- **Mayor atención al Mediterráneo, donde la competencia china crecerá en los próximos años.**
- **Explotación de posibilidades en el Norte de África, que en gran parte será un premio a la habilidad política para estar a la altura de los últimos acontecimientos, pero también de los venideros.**
- **Gestionar correctamente la dependencia rusa de la demanda europea –que no durará más allá de una década si continúan las actuales tendencias– en el marco de las negociaciones del acuerdo de cooperación y el diálogo para la energía¹⁸⁵.**

¹⁸⁴ Tras el terremoto de Japón, si finalmente repercute en la paralización de algunos programas de desarrollo nuclear, inevitablemente conllevará un incremento de la demanda de energías no nucleares, parte de la cual se podrá satisfacer mediante las renovables, pero el resto habrá de ser cubierto con fuentes tradicionales.

¹⁸⁵ Joffé, George: *The EU and natural gas: the new security agenda*. París, 2010. Ed. European Union Institute for Security Studies. EUISS OPINION. En www.euractiv.com/energy/eu-and-natural-gas-new-security-agenda-analysis-451129. El autor muestra de manera muy clara las opciones que tiene Europa para asegurar el suministro de energía: contratos de suministro (con cláusulas de garantía de suministro, que no acepta Rusia porque su gobierno quiere el control de sus compañías y la no interferencia extranjera); creación de reservas estratégicas (más fácil de petróleo, pero muy complicado de gas); diversificar las fuentes de energía (aunque reconoce

- Impulsar los proyectos de nuevas vías de tránsito y nuevas fuentes de obtención de energía, en coherencia con una acción política que refuerce esos objetivos, y que además se vea reforzada por la orientación energética: de Irak a Europa (para el futuro); transahariano; energías renovables en el norte de África; proyecto Nabuco (única conducción del cuarto corredor que elude enteramente la dependencia de Rusia); incremento de las inversiones en el norte de África; consolidar y mejorar las conexiones con el este de Europa; establecer una política clara con Turquía que incluya la variable energética; aprovechar el diálogo estratégico con Brasil; clarificar la política europea en Asia Central; fortalecer la alianza con Estados Unidos, elemento fundamental para la resolución del conflicto con Irán y para la defensa de los intereses de Europa en Oriente Medio; llevar a cabo una función estabilizadora en el Cáucaso, que sea efectiva y contribuya al desarrollo económico de la región; Invertir en la mejora de las infraestructuras de almacenamiento, así como en la búsqueda de la excelencia económica y tecnológica en ese campo; Cuidar como vital para los intereses europeos el liderazgo en la acción global contra el cambio climático.
- La mayor presencia europea en lugares estratégicos no se justifica únicamente por las necesidades de su política energética, pero sí debe tomar en consideración estos factores, como el hecho de que no son contradictorios con una política general de defensa de unos valores y unos intereses.
- Hemos de resaltar que en Europa se produce un debate sobre los nuevos sistemas de extracción y explotación de recursos energéticos, a diferencia de Estados Unidos, donde las limitaciones son únicamente de índole técnico y financiero.
- Finalmente Europa cuenta con el «arma de la demanda»¹⁸⁶, que debe explotar convenientemente, pero solo posible si actúa como un conjunto.

7.3. «ELEMENTOS DE EXPOSICIÓN»

Los factores o ingredientes del conjunto del desafío energético que se presentan ante nosotros como unidades de riesgo potencial a las que estaríamos expuestos son:

- Al incremento repentino de la demanda.
- Agotamiento de reservas, sobre todo de combustibles fósiles convencionales.

que la dependencia de Rusia continuará). El autor propone integrar estas tres variables en las negociaciones que se llevan a cabo con Rusia, así como seguir de cerca el proyecto –apoyado por Rusia y Argelia, entre otros– de crear un cartel del gas a semejanza de la OPEP.

¹⁸⁶ Frente al arma de la oferta que utilizan instituciones como la OPEP o la misma Rusia. Aunque como hemos visto, dadas las características del mercado mundial, el incremento de la europea será menor que la que experimenten China o India. Eso hace aún más imprescindible esa acción en conjunto a la que nos referíamos.

- Inestabilidad en el Cáucaso.
- Recortes en las fuentes tradicionales del suministro energético –fundamentalmente de gas–.
- Margen muy ajustado entre la demanda y oferta de suministro, especialmente de petróleo: sensibilidad de los precios a eventos imprevistos, más acusada dada la estructura institucional de la oferta (OPEP, por ejemplo).
- A la acción del nacionalismo energético.
- A la acción de regímenes autoritarios en Asia Central y otros lugares, con quienes se interpreta ser más conveniente mantener una relación amable, pero que finalmente asienta su poder y también sus exigencias en el campo de la energía.
- Recortes derivados de los conflictos de Rusia con sus vecinos.
- Al argumento energético en las negociaciones con Turquía.
- Inestabilidad en el Mediterráneo.
- A ocasionar daños irreparables al Medio Ambiente (vía lenta y gradual ruptura de equilibrios naturales o provocando desastres naturales de magnitud) de seguir una explotación incontrolada de los recursos energéticos y naturales.
- Ataques terroristas a infraestructuras energéticas y a la acción del crimen organizado que alcanza posiciones de poder.
- También, el propio modelo de desarrollo europeo está expuesto al vaivén de precios y suministros de la energía.

7.4. «CONTEXTOS DESAFIANTES»

Los factores de la realidad internacional que se convierten en circunstancias en las que es posible identificar situaciones –estructurales o coyunturales– que de alguna manera representan contextos en los que el desafío de la energía adquiere más relevancia para nosotros son:

- Crecimiento económico chino.
- Infraestructuras deficientes en el Este de Europa y Norte de África.
- Inestabilidad reciente en el Norte de África (que como hemos visto más arriba también puede ser un elemento de exposición en el caso de que se vuelva contra los intereses europeos).
- Conflicto jurídico que mantienen los países ribereños del Mar Caspio.
- El crecimiento de las energías renovables no aporta las necesidades previstas para los próximos veinticinco años.
- Programa nuclear iraní.
- Pérdida de influencia energética de Europa –derivada de un déficit de presencia en lugares estratégicos y por el crecimiento de la demanda de otros actores–.
- Negociaciones sobre el cambio climático.
- Bajos crecimientos económicos europeos en contextos de subida de los precios de la energía.
- Presión sobre la demanda de energía nuclear –que puede propiciar programas poco eficientes desde el punto de vista de la seguridad–.

Como en el resto de capítulos ilustramos estas conclusiones con la siguiente figura:



Figura 5: Esquema «desafío» seguridad energética

8. REDEFINICIÓN ESTRATÉGICA

Este concepto no figura como una de las amenazas que más preocupan a quienes diseñan las estrategias de seguridad que hemos visto en el primer capítulo de esta parte. Siguiendo como guía esos mismos documentos, al estudiar los desafíos presentes creemos que surge con claridad la realidad de una competencia internacional –que no necesariamente ha de ser conflictiva– que ha de considerarse como integrante, por sí misma, del conjunto de retos y amenazas que conforman la visión de los intereses europeos. En ese sentido es una obviedad histórica decir que todas las sociedades cambian, como que lo importante es analizar en cuál de los sentidos que lo hacen nos afecta más, así como las características de esa evolución y las repercusiones sobre la seguridad.

Entendemos por «redefinición estratégica» los reposicionamientos que se están produciendo en el ámbito geoestratégico, las características políticas del entorno que nos rodea y el perfil ideológico de quienes, durante mucho tiempo, nos han considerado sus adversarios. Por sí sola es un desafío, ahora bien, no debe considerarse una amenaza (aplicando el significado literal del término como un conjunto de actores y factores que coadyuvan para poner en peligro directamente una sociedad, un estado o un modelo de vida), pues también es fuente de oportunidades (y de ahí que desafío exprese mejor lo que se quiere decir, pues el concepto abarca tanto oportunidades como riesgos). Sin embargo, siempre es un reto, pues conmueve las características del mundo sobre el que Occidente ha construido su poder, y también la existencia de ciertos sistemas de relaciones que han mantenido las instituciones occidentales con el resto del mundo.

«Redefinición estratégica» no es campo perfectamente delimitado con contornos fáciles de identificar, es un proceso complejo que puede generar también competencia, faceta de la cual debe ser objeto de seguimiento por los servicios de inteligencia y la clase política de los países europeos.

Como hemos visto se relaciona con los demás desafíos, con los que interactúa, condicionando y conformando nuestro entorno de seguridad.

En ocasiones la redefinición estratégica de otros es fuente de riesgos, pero también de otras potencialidades si pone en marcha dinámicas que puedan ser aprovechadas a favor de unos intereses, más allá de las pretensiones conscientes de quien inicia el proceso, o lo percibe en sus primeros momentos. La actividad que conduce a una buena comprensión de su desarrollo ha de ser prioritaria en las estrategias de seguridad.

No debe despertar mecanismos de miedo o temor, pues la comprensión a la que nos hemos referido, la asunción de objetivos de acuerdo con esta última, nos prepara para responder según una perspectiva positiva para nosotros y para el conjunto de la seguridad internacional.

En cualquier caso obliga siempre a adoptar una postura intelectual abierta, predispuesta incluso a crear y manejar conceptos novedosos (a veces aparentemente contradictorios para ciertos esquemas de creación cultural) con los que aprehender toda su riqueza, variedad e innovación. De la agilidad con que se sea capaz de buscar el interés general en ese entorno (entendiendo por tal el que se percibe desde una óptica europea) dependerá la posibilidad de afirmar, o no, la presencia de Europa en el concierto internacional del futuro.

Como en los anteriores desafíos analizados, pone ante nosotros «elementos de exposición» y se desarrolla sobre contextos que pueden ser desafiantes para nuestros intereses. Con el fin de identificar los más relevantes iniciamos una exposición de los ingredientes que, desde nuestro punto de vista, mejor describen el proceso de «redefinición estratégica» que se está produciendo en el mundo.

8.1. REPOSICIONAMIENTO GEOESTRATÉGICO DE LAS GRANDES POTENCIAS¹⁸⁷

Entendemos por grandes potencias, en lo que a nuestros intereses respecta, aquellas que se desenvuelven en un nivel de aspiraciones semejantes al Europeo, y principalmente en el espacio geoestratégico euroasiático.

En este estudio hemos dejado a un lado la revisión de las opciones que maneja Estados Unidos, pues quedan analizadas ampliamente en el marco del estudio general del trabajo, y en el examen posterior de los nexos entre la OTAN y la relación transatlántica en sentido amplio.

No pretendemos agotar ni hacer una narración exhaustiva del papel todos los actores, sino de las claves que explican su comportamiento actual en relación con los intereses europeos (a veces positivamente, otras negativamente). Por esa razón nos movemos guiados por principios de búsqueda que combinarán desde la emergencia de nuevos poderes (con sus múltiples repercusiones) a la evaluación de corrientes de pensamiento que sobrevuelan nuestro marco cultural y geográfico, intentando identificar en ambas situaciones las realidades que más nos atañen.

No nos interesa tanto profundizar en cambios estructurales (que quedan obviados en los fundamentos que se suponen subyacen a los cambios de definición estratégica), sino el desarrollo de las directrices de esas transformaciones que especialmente apelan a tomar iniciativas, de acción o de respuesta, desde un ámbito europeo.

¹⁸⁷ Una obra colectiva que sirve para contemplar la evolución de este proceso, con la ausencia de Europa (y por lo tanto muy ilustrativo de cómo se contempla la élite geoestratégica mundial desde algunos puntos de vista extraeuropeos, pero que también minimizan el porvenir de la influencia del «viejo continente»), y que nos ha servido para incorporar a la exposición algunos argumentos, es la siguiente: Bolt, Paul, Su Changhe, Sharyl Accross: *The United States, Russia, and China. Confronting global terrorism and security challenges in the 21st century*. Westport (Estados Unidos), 2008. Ed. Praeger Security International. La mayoría de los ensayistas que participan en esta obra son norteamericanos, rusos y chinos, lo que le confiere un extraordinario valor para comprender esa visión de una distribución del poder cada vez menos europeo.

8.1.1. ¿Cómo se ubica la China emergente en el sistema de seguridad global?

Las líneas generales que caracterizan la acción china son las de integración y cooperación participativa en el concierto mundial. China elude las desventajas que conlleva la emergencia de su poder, pues dice aprender de procesos anteriores que concluyeron de manera violenta, como el de la Alemania de finales del siglo XIX y principios del XX.

El gran objetivo de China es el desarrollo económico, para lo que necesita contribuir a un mundo estable, cooperativo –no competitivo a nivel militar o político–, pacífico y abierto a las relaciones económicas entre Estados. Sin dejar de pertenecer, según su doctrina oficial, a la serie de países que se ven a sí mismos como en desarrollo¹⁸⁸ (lo que a su vez permite acoger a mecanismos de excepcionalidad con respecto a las obligaciones que se atribuyen a las naciones desarrolladas)¹⁸⁹, acepta de buen grado que Estados Unidos sea la única superpotencia y evita la conformación de un G2, concepto por el que no siente mucho apego¹⁹⁰.

Los conceptos que oficialmente expresan esta visión en el campo de la seguridad quedan expuestos en la «China's National Defense in 2008»¹⁹¹ y en la conservación de los mismos principios en el documento más actual «China's National Defense in 2010»: teoría científica del desarrollo (maximización de la fusión capitalismo-marxismo), multilateralismo asociado a la idea de multipolarismo (concepción de una relaciones de poder cuya unidad básica es el estado y la independencia y autonomía del mismo); equilibrio armónico entre las grandes potencias y concepto de orden mundial democrático (en el que todos los Estados son iguales y ninguno de ellos, a pesar de su excepcional potencia puede aspirar a tener privilegios); idea de la interdependencia (posibilidad de optimizar la colaboración a favor de la garantía de la seguridad global).

¹⁸⁸ Panda, Jagannath, P. *China's new multilateralism and the rise of BRIC. A realistic interpretation of a multipolar world order*. Estocolmo, 2011. Ed. Institute for Security & Development Policy. Asia Paper. En www.ispd.eu/images/stories/isdp-main-pdf/2011_panda_china-new-multilateralism.pdf El grupo BRIC no formaría parte aún, según la tesis de este trabajo, de una visión amplia para reformar el orden mundial, sino de enriquecer el actual y dar participación y salida a las frustraciones de otros de la mano del liderazgo chino. El BRIC, al que si se incorpora Sudáfrica forma BRICS, es una forma de dar cauce a esta doctrina según la cual China puede hacer de puente entre el mundo desarrollado y el que se encuentra en vía de desarrollo, para de esta manera construir una relación positiva para ambos, así como un equilibrio armonioso del que todos puedan ganar.

¹⁸⁹ Bruce Sophie-Charlotte, Lange Sasha y Oertel, Janka: *Military trends in China: modernising and internationalising the People's Liberation Army*. Berlín, 2010. Ed. SWP Research Paper. En www.swp.berling.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2010.pd.

¹⁹⁰ Durante la visita de Hu Jintao a Estados Unidos en enero de 2011 era palpable el interés de la administración norteamericana y de los medios de comunicación occidentales por resaltar el binomio China-EE. UU. como caracterizadores del nuevo contexto estratégico. También era evidente el desinterés de China por lo mismo.

¹⁹¹ En realidad se trata de la estrategia de seguridad (mejor dicho de defensa) de China. La anterior se publicó en 2006 y esta vuelva a hacer hincapié en el carácter defensivo de su planificación estratégica. Utilizamos la traducción inglesa que se publicó en 2009 y accesible a través del recurso www.mrlin.edu. Para la versión de 2010 utilizamos el mismo recurso, con la traducción publicada en marzo de 2011.

Los objetivos de defensa que estos principios inspiran, y que se reflejan en los mismos documentos son: Unidad e integridad nacionales (incluye por tanto aspiración a reintegrar Taiwan); máximo interés en el desarrollo económico del país; mantener un alto nivel de desarrollo tecnológico en todos los ejércitos, incluyendo la informatización de unidades de tierra, mar y aire; principios doctrinales incluidos en el concepto de defensa activa; conseguir las bases para una estrategia de defensa militar independiente, sin condicionamientos exteriores; conservar los fundamentos ideológicos y políticos del Partido Comunista dentro del ejército.

Lo que marca también el desarrollo de su política es la propia percepción de las amenazas que inciden en las posibilidades de cumplir con sus objetivos nacionales:

- Escasez de recursos económicos.
- Competencia por los recursos energéticos
- Competencia estratégica.
- Ajustes de poder en el mundo.

El perfil que sobresale es el de una búsqueda de los recursos que permitan el crecimiento continuado de su economía, dejando al margen pretensiones políticas de otro estilo. Esta idea se ha de completar con matices importantes, porque China también se embarca en la conformación de una visión de sí misma como portavoz de los países en desarrollo. Otro matiz a considerar es que su necesidad de recursos también le hace adentrarse en una acción política que en ocasiones no es tan neutral como pretende (nos referimos al apoyo que presta a regímenes autocráticos). Así pues, en un sentido y en otro, China ejerce una política de poder de un perfil más elevado que el que dice tener.

Su actitud cooperativa es una parte del análisis que debe hacerse, que se nutre de la documentación oficial y su posicionamiento ante cuestiones concretas de la realidad internacional. Dejando a un lado la alusión a ambiciones ocultas, es innegable que las circunstancias del momento a las que se enfrenta, o se enfrentará, redefinirán también sus doctrinas y actitudes, dado el volumen de intereses que acumula y la extensa red de relaciones que tiene que tejer para defenderlos¹⁹². Por eso es importante conocer cómo evoluciona su influencia emergente, dónde se ubica y cómo prospera, previendo las posibles reacciones a estímulos imprevistos.

El papel de China como portavoz de países en desarrollo es la primera clave a la que aludíamos de su proyección internacional. Aunque se diga que China no tiene capacidad para desafiar a Estados Unidos¹⁹³ en Asia, y menos a nivel global,

¹⁹² Rather, Ely: *The emerging security threats reshaping China's rise*. The Washington Quarterly, Winter, 2011. Este artículo es extraordinariamente acertado en el contexto de la visita de Hu Jintao a Estados Unidos. Nos hace comprender que China, como todos los demás actores del panorama internacional, no es inmune a las circunstancias y a las amenazas, y que como otros, su comportamiento también estará condicionado por las amenazas a las que deba enfrentarse. Lo que se nos dice es que China podrá tener también su 11 S, o algo semejante en otras áreas que toquen a sus intereses, que le obliguen a reconducir sus doctrinas. Debemos conocer su sensibilidad ante riesgos y amenazas para comprender también cuáles pueden ser algunos de los retos para nosotros, dado que China ya está entre las grandes potencias.

¹⁹³ Tesis del trabajo de Sutter, Robert: *China, the United States and a power shift in Asia*. En la obra colectiva coordinada por Gracia Abad: *China rising in the global context*. Madrid, 2010. Ed. UNISCI. UNISCI Discussion Papers.

indirectamente se acomoda en las perspectivas de otros como una alternativa a Occidente, lo que provoca que estos puedan adoptar actitudes más hostiles (Sudán, Irán, Siria). Esta proyección incluso a veces se convierte en una visión idealizada de su poder y de su capacidad para ofrecer una opción distinta en un mundo multipolar menos occidentalizado¹⁹⁴. Tiene otro aspecto que debemos considerar, y es que, sin ser a veces su voluntad, sirve de refugio para regímenes que violan derechos humanos y que generan inestabilidad en nuestra periferia.

El poder de atracción de China da lugar a conceptos nuevos como el llamado «Consenso de Beijing»¹⁹⁵, que le abre las puertas estratégicas en espacios como América Latina^{196, 197}, Asia Central (envío de técnicos y economistas a Irán), el Mediterráneo (inversiones en países como Grecia, Italia, España, norte de África) y recibe la admiración europea¹⁹⁸.

Su política de cooperación constructiva tiene un esmerado vínculo en el escenario asiático (superior a cualquier otra zona a la que lleguen los intereses chinos), donde el concepto diplomático win-win trata de aplicar un reparto de beneficios a todos los miembros participantes del juego negociador, que evite la confrontación de bloques antagónicos a la manera de la Paz Armada de principios del siglo XX. Aquí se emplea también su principio fundamental de que la prioridad es el desarrollo económico, facilitando de esta manera la superación de rivalidades que hagan peligrar la estabilidad regional¹⁹⁹. La idea y el principio es que esa distribución de poderes sustituya a dinámicas competitivas que pudieran generar temor en potencias vecinas como Rusia o India. De nuevo en este terreno encontramos el reconocimiento de la hegemonía militar estadounidense en el área Asia-Pacífico, a la que no piensa oponer una política de reacción hostil.

En resumen, la opción de China es la de una mezcla compleja, aunque no contradictoria, de conceptos como cooperación, desarrollo cooperativo, y de

¹⁹⁴ El concepto de modelo híbrido que se explica en Deckers, Wolfgang: *Europe, US, China, the past, the presente, the future: Who will benefit from the Triangular Relationship* que impulsaría también la búsqueda de una relación mucho más estrecha entre la UE y China. En Gracia Abad (coord.) op. Cit. Madrid, 2010.

¹⁹⁵ Contrapuesto al famoso Consenso de Washington de los años noventa del pasado siglo.

¹⁹⁶ Gracia, Abad: *The Beijing Consensus in the Shadow of the global financial crisis*. Es parte de la obra que él mismo coordina y a la que nos hemos referido repetidamente.

¹⁹⁷ Y que luego Estados Unidos tiene que intentar contrarrestar, como intentó hacer el Presidente Obama durante su gira por la región durante marzo de 2011 (aunque sin mucho éxito aparente, entre otros, por los problemas surgidos ante Brasil en relación con las aspiraciones de este último a ocupar un puesto permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas).

¹⁹⁸ Aunque a veces no se detenga mucho en el hecho de las desventajas que supone mantener una cierta excepcionalidad en las relaciones económicas chinas: Stockes, Bruce: *Continental rift: Bridging transatlantic difference on economy policy toward China*. Washington, 2011. Ed. The German Marshall Fund of the United States. Paper Series, 2011. En www.gmfus.org/galleries/ct_publication_attachments/stockes_Continentalrift_Mar11.pdf;jsessionid_atq2wUU.U96-ubezou.

¹⁹⁹ China no pone reparos a un reparto de papeles en el continente asiático que deje a Rusia la prioridad militar y conceda a ella misma el liderazgo económico. Así ocurre en el seno de la Organización para la Cooperación de Shanghai. Nicola P. Contessi *en China, Rusia, and the leadership of the SCO a tacit deal scenario*. China and Eurasia Forum Quarterly, Vol. 8. N.º 4 (2010), habla como indica el título de acuerdo tácito.

dinámicas que generan estos últimos (energía, liderazgo países en desarrollo) que superan los límites que aparentemente desea autoimponerse.

Hay tres cuestiones que tienen mucho que ver con la seguridad de China (o paradigma de la seguridad) y que se desenvuelven en las mismas coordenadas de interés que las de Europa:

- La primera de ellas es el debate interno que se produce en China a nivel académico. Las orientaciones estratégicas no son estáticas, están sujetas a discusión y examen introspectivo. Actualmente la supremacía la tiene el pensamiento liberal-internacionalista (se entiende que en lo que a teoría de las relaciones internacionales se refiere) con el que es fácil cooperar²⁰⁰, y que asume el esquema estatal realista. Dado que el país habrá de sufrir frustraciones y contratiempos, hay también un pensamiento nacionalista que espera la oportunidad para emerger.
- La segunda cuestión es el proceso de modernización militar, que según la revisión de 2010 es connatural al que en conjunto se produce en la economía del país. Proceso que convive con otro de internacionalización, expresión de la actitud multilateral y cooperativa del país²⁰¹.

El nivel militar de China aún no alcanza al de Rusia o al de las principales potencias europeas en lo que se refiere a la capacidad de despliegue exterior. Incluso en la región del sudeste Asiático la primacía es de Estados Unidos (presencia militar en Corea del Sur, Japón, acuerdos de seguridad con Singapur, Tailandia, Filipinas, etc)²⁰² y los límites a dicha modernización, según algunas versiones²⁰³ aún es evidente.

Los argumentos que fundamentan cierta preocupación destacan la falta de transparencia (desarrollo capacidades de ciberguerra, ocultación presupuestaria), la acumulación de medios superiores a los objetivos oficialmente declarados²⁰⁴ y el crecimiento presupuestario incesante²⁰⁵, en medio de recortes del gasto militar tanto en Europa (recortes en Francia y Reino Unido que son las dos principales potencias militares) como en Estados Unidos²⁰⁶. Debemos

²⁰⁰ Zhu Liqun: *China's foreign policy debates*. París, 2010. Ed. European Union Institute for Security Studies. CHAILLOT PAPERS 121. En www.iss.europa.eu/uploads/media/cp121_China_s_Foreign_Policy_Debates.pdf

²⁰¹ Participación en los esfuerzos internacionales por asegurar la zona del Golfo de Adén frente a la piratería, ejercicio militares conjuntos con Rusia, India, Estados Unidos (entre otros), despliegue de más de doce mil soldados en misiones de la ONU desde 1990 (actualmente más de 2.200), etc.

²⁰² Loo, Bernard, F.W: *Chinese Military Power: Much less than meets the Eye*. Singapur, 2010. Ed. S. Rajaratnam School of International Studies. RSIS Comenariaries n.º 111/2010 de septiembre de 2010. En www.rsis.edu.sg/publications/Perspective/RSIS1112010.pdf

²⁰³ Bruce, Shophie-Charlotte y otros: op cit. Berlin, 2010

²⁰⁴ El almirante estadounidense Timothy Keaton hablaba en 2009 de comportamiento contradictorio de China en este sentido, argumentos recogidos en Rather, Ely; op cit. Wasghinton, 2010.

²⁰⁵ Noticia aparecida en el diario *El País* el día 4 de marzo de 2011: *China acelera hasta el 12.7% el crecimiento de su gasto en defensa*. En 2012 el crecimiento del presupuesto militar fue del 11.2 % llegando hasta los 106.400 millones de dólares. En 2013 se incrementaron los gastos militares en un 10.7% hasta los 114.300 millones de dólares.

²⁰⁶ Otra noticia del diario *El País* del 6 de enero de 2011 titula «El Pentágono anuncia recortes por 60.000 millones de euros», que supondrá reducción de efectivos en los tres ejércitos y suspensión de programas de inversión en equipos y tecnologías.

recordar la noción clara de la última planificación de la defensa realizada en 2008 y 2010, y que hemos visto, según la cual el contexto internacional es de competencia estratégica. Tampoco debemos olvidar que esto se produce en un trasfondo de embargo de armas que tiene que ver principalmente con la limitación del acceso a tecnología de vanguardia que tiene China.

- La tercera y última cuestión nos lleva a mencionar su incesante e imponente crecimiento económico, principalmente en tiempos de crisis internacional. La exposición a la inestabilidad de China es enorme para las economías occidentales, que han tenido que recurrir a sus fondos de inversión para financiarse. Ayudar a mantener a China estable significa también perfilar pacíficamente sus opciones estratégicas, de manera que atraerla hacia principios comunes es también vital para Europa (para Occidente en general): mayor beneficiaria de un statu quo actual que le asigna un papel importante en el escenario internacional (países con derecho a veto en el Consejo de Seguridad de la ONU, 4 miembros en el G7, pertenencia a la OTAN, OSCE, etc.).

8.1.2. La reafirmación de Rusia en el contexto internacional

La clave que destacamos bajo este encabezamiento es la de una Rusia que se reafirma en la lógica de las relaciones internacionales, pero que sufre de grandes necesidades para alcanzar pragmáticamente la posición que desea. Esto determina un comportamiento muy especial que influye en la seguridad de Europa.

Con múltiples problemas y escenarios derivados de su gran extensión, Rusia busca principalmente contar entre el número de las grandes potencias. Para conseguir ese objetivo ha de realizar complicados malabarismos y emprender análisis de situaciones en las que se integran posibilidades y relaciones complejas entre ellas, así como anticipar reacciones diversas de muchos actores²⁰⁷.

A pesar de eso su objetivo prioritario queda configurado en su estrategia de seguridad aprobada en mayo de 2009²⁰⁸: modernización y estatus de gran potencia. Independientemente de que se asuma la existencia de un contexto multipolar, estas dos ideas están por encima del fortalecimiento de las estructuras multilaterales o cualquier fórmula de cooperación que no ayude a las mismas.

²⁰⁷ En el caso de Irán, que vale como ejemplo, Rusia sabe lo que quiere –que Irán no tenga armas atómicas, pero que no se consiga a la manera occidental–, pero también lo que no puede hacer, dado el impacto que podría tener una ruptura con Irán sobre otras facetas muy importantes de sus intereses (explicado perfectamente por Dimitri Tremin y Alexey Malashenko en *Iran: a view from Moscow*, Washington, 2010. Cornege Endowment). Aparte de atender este y otros desafíos en Asia Central, ha de estar atento a lo que ocurre en Europa (donde conjuga intereses vitales para su seguridad) y en su lejana frontera oriental donde es frontera con grandes potencias como China o Japón. Para esto último proponemos Ruiz González, Francisco J. *El lejano Oriente Ruso: ¿Fortaleza o debilidad de la Federación?* Madrid, 2011. Ed. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Análisis del IEEE 07/2011.

²⁰⁸ *Russia's National Security Strategy to 2020*. La versión consultada es una traducción al inglés ofrecida por el sitio web RUSTRANS.

La modernización de la que habla la estrategia de seguridad se extiende a todos los ámbitos de la vida del país. Se dibuja un amplio abanico de riesgos para la seguridad (interna y externa) derivados de elementos de carácter político, sociológico, culturales, etc que se generan por el atraso de las estructuras que se pretenden reformar.

Junto a eso, hacer de Rusia un poder mundial es el otro gran pilar de la política de un estado que se ve a sí mismo como poderoso, que recurre al nacionalismo y exige respeto internacional²⁰⁹.

Pero como dijimos que debíamos comprender su necesidad de atender a muchos centros de interés²¹⁰, son estas exigencias las que albergan algunas explicaciones sobre su relación con Europa:

- Del viejo continente necesita ayuda, en forma de inversiones y adquisición de tecnología, para su programa modernizador²¹¹.
- Necesita cooperar con China (algo que pueda suplir un poco la pérdida de intensidad de su alianza con India, más volcada hacia Estados Unidos), con lo que ello repercute en un interés por mejorar las infraestructuras de suministro de energía desde Asia Central y Lejano Oriente (lo que a su vez genera una alternativa a la demanda europea a largo plazo).
- Necesita cooperar también con China en Asia Central en la lucha contra el terrorismo.
- Pero tampoco debe olvidar su faceta disuasoria frente a la misma China, con demostraciones de fuerza (maniobras en la frontera oriental) y el liderazgo militar de la OCS.
- Asume frente al exterior la función básica de garantizar la seguridad en Asia Central y el Cáucaso (Organización del Tratado de Seguridad Colectiva), donde persisten recelos con otros actores como Turquía²¹².
- Ya que los planes de modernización socioeconómica no se desarrollan al ritmo deseado, ha de reafirmar su poder en otros terrenos: acercamiento diplomático a Japón para compensar la influencia china.
- Finalmente hemos de introducir un posible efecto de distorsión de esa tendencia reciente, a raíz de la anunciada retirada occidental de Afganistán. Puede generar cierta competencia en el caso de no quedar establecido un poder interno fuerte, como consecuencia de la alteración

²⁰⁹ Sobre lo que supone tener un estado que centraliza el poder en el país, proponemos Calduch Cervera, Rafael: *Bases actuales del poder de Rusia*, en la obra colectiva que coordina el mismo autor, *Influencia de la Nueva Rusia en el actual sistema de seguridad*. Madrid, 2010. Ed. CESEDEN. Monografías del CESEDEN, 113.

²¹⁰ Los que le llevan por un lado a tener que cooperar con Irán, por ser un factor esencial para contener el terrorismo en el Cáucaso y Asia Central, pero también a adquirir tecnología israelí para modernizar sus fuerzas armadas. A este último respecto traemos a colación el artículo que publica el 7 de septiembre de 2010 el diario israelí Jerusalem Post: *Barak signs military deal with Russia*, que prevé colaboración en terrorismo, proliferación, pero sobre todo la venta de aviones no tripulados, y que podría evitar, de cara a los intereses israelíes, la venta de cierto tipo de armamento a Siria por parte de Rusia, como misiles crucero.

²¹¹ Tremin, Dmitri: «A new and modern foreign policy...», *The Moscow Times*, 14 de mayo de 2010.

²¹² Vasiliev, Alexander: *The Black Sea región in Turkish-foreign policy strategy: Russia & Turkey on the Black Sea*. Moscú, 2010. Ed. Carnegie Moscow Center. Report, 2010/2. En www.carnegieendowment.org/files/Turkey_black_sea_report_eng.pdf

de los equilibrios preexistentes a la intervención de Estados Unidos. No olvidemos que China tiene también un buen sentido geoestratégico, como lo demuestra su relación con Pakistán.

En el presente, asentados los principios anteriores, las claves de la relación directa con Europa no solo aparecen como una derivación de Kosovo, Georgia o de los recortes energéticos ligados al conflicto con Bielorrusia o Ucrania (todos también a tener en cuenta sin duda), sino de la pretensión rusa de condicionar la política europea, aun cuando esto mismo no obedezca a un plan agresivo o amenazante. Antes que nada esto significa el deseo de crear un contexto de relación con los europeos que exprese mejor que el actual ese reconocimiento de un mismo nivel de igualdad y mutuo respeto. Para ello:

- Trata de determinar las posibilidades del suministro energético²¹³ a todos los niveles: desde las fases de obtención a la conducción o tránsito.
- Hacia Irán practica una política ambivalente.
- Apoya los nacionalismos pro-rusos en los Estados bálticos.
- Ofrece apoyo y colaboración en Afganistán para no perjudicar sus intereses en la región.
- Lleva a cabo una importante reforma militar, basada en la profesionalización y modernización.
- Mantiene un alto nivel de disuasión nuclear.

En todos estos campos pone encima de la mesa apuestas arriesgadas que luego puede intercambiar por lo que necesita de Europa:

- Reconocimiento de zonas de influencia (propuesta de negociación de un tratado de seguridad europea para el espacio euroasiático).
- Límites a la expansión de la OTAN.
- Colaboración tecnológica.
- Acuerdos de desarme.

Mientras tanto, apuntala una relación complementaria con China (con el fin de evitar tener que atender a dos frentes adversos) y otras potencias y explota otras opciones estratégicas: presencia y explotación del Ártico; regreso a Latinoamérica; colaboración con China a través del BRIC para conformar una alternativa monetaria al dólar.

8.2. COMPETENCIA ESTRATÉGICA EN ORIENTE MEDIO Y EL MEDITERRÁNEO

Aunque la importancia geoestratégica de este espacio no es percibida con la misma sensibilidad en toda Europa (diferentes actitudes ante la crisis en Libia,

²¹³ Y no oculta su desacuerdo con los planes de diversificación de la Unión Europea. Recogemos un único ejemplo, las declaraciones del exMinistro de Energía Sergei Shmatko a Bloomberg en que, además de sentirse molesto por la desconfianza con que los europeos tratan a Rusia con respecto a las dudas que plantea el suministro regular de gas, trata de demostrar la inconsistencia e ineficacia económica de los proyectos contenidos en el cuarto corredor. La noticia aparece en www.government.ru/eng/smi/press/2580, con el título *Russia sees too much EU energy diversification*.

intereses franceses en Túnez impiden una respuesta francesa eficaz al inicio de las revueltas en 2010, poco y diverso entusiasmo por la Unión para el Mediterráneo, por mencionar los sucesos más recientes) sostenemos en este trabajo que se están produciendo procesos de redefinición estratégica de gran alcance en la región, cuyas consecuencias aún no han sido asimiladas, pero con potencial de afectar a toda Europa (a través de conexiones con amenazas o desafíos como: seguridad energética, terrorismo, crimen organizado, proliferación²¹⁴). De hecho, gran parte de los grandes problemas de seguridad que tiene ante sí el continente europeo tienen su origen en el conjunto de la región Mediterráneo/Oriente Medio. Una buena proporción de los «elementos de exposición» que comprenden los desafíos que hemos identificado (siguiendo lo enunciado por las estrategias de seguridad europeas), se encuentran en fenómenos con origen en el Mediterráneo u Oriente Medio. Lo mismo cabe decir de los «contextos desafiantes» que integran los esquemas que hemos trazado hasta el momento. Por esta razón le concedemos al área Mediterráneo/Oriente Medio (hasta Irán y África Occidental) una importancia similar a la redefinición estratégica de grandes potencias como Rusia y China.

Lo que denominamos «redefinición estratégica en el Mediterráneo/Oriente Medio» incluye una tríada de procesos con desafíos para Europa:

- La clara pretensión de reafirmación de Irán, utilizando el recurso a la oposición a Occidente como guía motriz.
- El proceso de reformulación ideológica del islam moderado.
- A nivel de relaciones entre Estados destacamos la búsqueda de nuevos equilibrios para fomentar una nueva estabilidad: con el papel cada vez más decisivo que juega Turquía.

8.2.1. Irán

La República de Irán adopta una política de desafío abierto, basado en la explotación de su lucha ideológica contra Occidente como apoyo (junto con su acercamiento a Rusia y China, la búsqueda de un equilibrio como los Estados del golfo) para conseguir sus objetivos nacionales:

- Desarrollo económico interno.
- Creación de una esfera de influencia en Oriente Medio y golfo Pérsico para superar su sensación de inseguridad.
- Superar el aislamiento internacional.
- Creación de un poder regional fuerte.

Estas metas se explican en un espacio donde la influencia de otros actores es intensa, por lo que ve constreñidas sus opciones de consolidar sus intereses mirando especialmente a sus fronteras occidentales²¹⁵, donde adopta una estrategia de enfrentamiento ideológico, precisamente la que más incumbe a Europa.

²¹⁴ La estrategia de seguridad de Finlandia sí que da muestras de cómo amenazas que no se dirigen directamente contra alguien pueden afectarle indirectamente.

²¹⁵ Amirah Fernández, Haizam: *La Política Regional de Irán: entre las aspiraciones hegemónicas, la ideología y el pragmatismo* Capítulo de la obra que coordina Antonio Núñez García-Sauco: *Irán como*

Ya hemos hablado de su plan nuclear y de su conexión con su política nacional. Decimos nacional porque la deriva ideológica del régimen hacia posturas cada vez más nacionalistas es fruto de la emergencia de una generación nueva²¹⁶, más recelosa del exterior y agresiva²¹⁷.

Aunque el país permaneció aislado durante la primera década de la revolución islámica, en los últimos años, coincidiendo con la presidencia de Ahmadineyad, ha experimentado avances progresivos, aunque no esenciales, en lo que respecta a sus objetivos internacionales:

- Ha conseguido que ciertos países del Golfo Pérsico desarrollen una calculada equidistancia entre Irán y Estados Unidos (Omán).
- En Líbano su influencia es mayor y donde más éxitos ha conseguido gracias al apoyo que brinda a Hezbollah²¹⁸.
- Ha ganado influencia en Irak gracias a los efectos de la intervención de Estados Unidos²¹⁹.
- Se ha infiltrado como garante de una facción importante en el conflicto israelo-palestino: Hamas.
- Intenta fijar una influencia creciente en Afganistán.
- Continúa con su programa nuclear.

Sin embargo, estos éxitos no pueden esconder algunas de las vulnerabilidades de su política exterior:

- El proceso democratizador en Oriente Medio puede terminar aislándolo aún más, a pesar de haberse querido erigir en un primer momento como portavoz de algunas manifestaciones en Egipto contra Mubarak.
- Su influencia política internacional es endeble, como lo ha demostrado el cambio de actitud de Brasil tras la retirada del gobierno de Lula Da Silva.
- Ha generado una sensación de amenaza en la región que le perjudica: Arabia Saudí ha comprado masivamente armas a Estados Unidos (de hecho el mayor contrato de ventas de armas jamás aprobado por el

pivote geopolítico. Madrid, 2010. Ed. CESEDEN. Documentos de Seguridad y Defensa, 35. Es Haizam Amirah quien distingue la política de Irán hacia Occidente, enclavada en la pugna ideológica, de las características que tienen sus iniciativas en Asia Central o Golfo Pérsico, más pragmáticas.

²¹⁶ Keddie, Nikki R.: *Las raíces del Irán moderno*. Barcelona 2006 (primera edición en inglés de 2003). Ed. Belacqua, traza un recorrido histórico desde los tiempos pre-modernos hasta el post-jomeinismo.

²¹⁷ De todos es conocida la brutalidad con que se reprimieron las revueltas en 2009. Pero hay otros síntomas de orden político que indican un fortalecimiento de las posturas más duras dentro del régimen: nombramiento en diciembre de 2010 de Ali Akbar Salehí (responsable del programa nuclear) como Ministro de Asuntos Exteriores que propicia un mayor control de la política exterior por parte del presidente Ahmadineyad; progresiva caída en desgracia del expresidente Ali Akbar Hasemí Rafsanyaní, que en marzo de 2011 pierde la presidencia de la Asamblea de Expertos.

²¹⁸ Durante su viaje a Líbano en octubre de 2010 el presidente de Irán recibió con gran satisfacción las aclamaciones de miles de chiíes y simpatizantes de Hezbollah.

²¹⁹ Al final se revela como inevitable la colaboración con Irán para conseguir la estabilidad del país. Ha ayudado a crear algunos de los partidos que gobiernan en Bagdad, también apoya al primer ministro Nuri Al Maliki (que se dice que cada vez más viaja a Irán), empresas iraníes realizan inversiones cada vez más importantes en el país vecino.

Congreso de los Estados Unidos) y tras las revueltas de Baréin se habla de una especie de «guerra fría» entre ambos Estados.

- Las sanciones económicas impiden el progreso económico que necesita y dificulta las inversiones extranjeras, sobre todo europeas, y en sectores básicos como el refinado de petróleo o el transporte de gas.
- El país continúa siendo víctima de ataques terroristas ²²⁰ y tensiones internas étnicas y secesionistas.
- El conflicto sirio tiene el potencial de «arruinar» su influencia geoestratégica en la región.
- La llegada al poder en Egipto de los Hermanos Musulmanes plantea una nueva competencia estratégica en la región.

La Unión Europea ha optado por ofrecer incentivos económicos como aliado para superar su aislamiento exterior, abandonar su programa nuclear con garantía de seguridad y ser aceptado como nación influyente a cambio de abandonar la retórica antioccidental y el apoyo a la actividad terrorista en la región que amenaza los intereses europeos.

De momento los resultados no han sido positivos y las revueltas en el mundo árabe introdujeron un nuevo elemento de incertidumbre sobre el camino a seguir por el país, y vinculado a él, la evolución de su influencia en la región. De todas formas, dada su posición geoestratégica, puede perjudicar intereses europeos en áreas como la energía, el tránsito energético, terrorismo, ejes de proliferación nuclear e influencia política en el mundo musulmán.

Hasta el momento su actitud ha perseguido avances progresivos calculados, esgrimiendo la amenaza de explotar las vulnerabilidades occidentales (incluyendo la falta de cohesión dentro de sus alianzas) más para conseguir sus objetivos que para perjudicar directamente: un camino intermedio entre una amenaza directa y una relación normalizada, en lo que a Europa se refiere.

8.2.2. Reequilibrios en el Mediterráneo

En el Mediterráneo, la Unión Europea ha fijado su atención a través de la Política Europea de Vecindad y a través de la formalización de una iniciativa ambiciosa francesa, como es la Unión para el Mediterráneo (reconducida como continuación del Proceso de Barcelona). Los resultados han sido modestos y su escaso calado geoestratégico lo prueba que tras las revueltas árabes el proceso de integración que propugnaba parece debilitarse aún más.

Europa acoge, e incluso potencia, los cambios, aunque apela al concepto de orden (en medio de «revueltas sin líderes») tras el que cabalga el deseo de orientar la evolución de los procesos. Libia demuestra que los derroteros seguidos no son siempre los trazados teóricamente, y nos habla de un déficit de acción política de primera magnitud, así como de una reevaluación constante

²²⁰ Principalmente por ataques del grupo rebelde suní Jundollah (Soldados de Dios) que en diciembre de 2010 ocasionó 38 muertos en un atentado contra la mezquita de Chabahr, un año antes fueron 42 miembros de la Guardia Republicana los asesinados por la misma formación.

de las opciones, de un seguimiento caso a caso de las situaciones y sucesos²²¹ que descarte esquemas previos para proponer soluciones²²².

Siendo la presencia militar de Estados Unidos hegemónica en la región (y propicia por tanto la de la OTAN), Europa debe calibrar bien sus intereses en un escenario con riesgos directos como la emigración, el potencial desarrollo de esquemas doctrinales antioccidentales (en torno a la identificación islamismo-nación-interés popular, alimentado por el conflicto entre Israel y los palestinos)²²³ que no solo incluyen a Israel entre su retórica agresiva y la expansión de otras ambiciones nacionales. En la misma distancia periférica puede ser afectada por los contextos convulsos de África occidental (que las iniciativas de integración africana no son capaces de atajar) con reflejos también sobre el mismo contexto geográfico.

En toda esta red de procesos, distinto cada uno de ellos, pero con nexos imborrables, se produce también la evolución ideológica del islamismo moderado y la proyección de una política turca que afecta claramente a los intereses europeos.

8.2.3. Definición ideológica del islamismo moderado

Consideramos que este tema toca de lleno con la evolución geoestratégica del Norte de África y Oriente Medio. Pero también con la actitud que existe hacia el concepto de Occidente que más ha influido en la generación de rivalidad hacia el mismo. Por supuesto, también concierne a la emergencia de un movimiento ideológico en el norte de África y Oriente Medio, que asumiendo parte de los valores democráticos occidentales, los reelabora de manera propia, según su idiosincrasia cultural, para perfilar una alternativa ideológica cuya influencia crece en la política internacional (también frente al islamismo más fundamentalista o el yihadismo).

Aún es pronto para determinar si dará lugar a una competencia ideológica, o si bien, se configurará como una opción electoral en un mundo árabe en evolución hacia la democracia. Lo que hasta el momento sabemos es que el islamismo moderado supone un cambio interno de los resortes culturales más importantes de la región, que comienza a adquirir fuerza principalmente con la caída del muro de Berlín²²⁴. Del conjunto de corrientes y movimientos que trasladan estas transformaciones destacamos dos, por su mayor repercusión internacional:

²²¹ Rafael Calduch Cervera habla de que la Unión para el Mediterráneo ha adolecido desde los orígenes del «realismo necesario para admitir la realidad del Mediterráneo tal como es». Encontramos el resto del análisis en *La Unión para el Mediterráneo: ¿proyecto o realidad*. En la obra coordinada por Emilio Casinello Aubán: *La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la Seguridad*. Madrid, 2010. Ed. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuadernos de Estrategia 144.

²²² En términos concretos venimos a decir que no vale lo mismo para Túnez que para Baréin.

²²³ Que puede ser agravado por declaraciones unilaterales.

²²⁴ El fin del comunismo dejó una especie de vacío ideológico tras el enfrentamiento este-oeste que lo polarizó todo durante décadas, que facilitó el fortalecimiento de los movimientos islamistas, los radicales y los moderados.

- La evolución de los Hermanos Musulmanes de Egipto hasta su llegada al poder en Egipto.
- La llegada al poder en Turquía del islamismo moderado.

Es revelador el hecho de que Turquía, donde se ha consolidado en el poder el islam moderado, ha dado un carácter nuevo a su política exterior, experimentando su influencia los mayores progresos en toda la región. Tras la victoria electoral de partidos islamistas en el mundo árabe, es de tener en cuenta que detrás se ha estado fraguando un marco ideológico que prioriza unos intereses distintos a los que conocemos, algo que por otra parte, como ha ocurrido con Turquía, no significa necesariamente la puesta en práctica de políticas agresivas o claramente desafiantes para los intereses europeos.

Los Hermanos Musulmanes han vivido un proceso autodenominado de reforma interna²²⁵, tomado como referencia exterior (Jordania, Palestina, Siria), sin dejar de utilizar como fundamento el islam. Su vocación política descansa sobre una versión «islamizante» de la democracia, que a su vez se inserta en una concepción de una nación árabe^{226, 227} que se define principalmente por sus características religiosas islámicas (aunque sean adaptadas a los tiempos)²²⁸. En este sentido aspira a representar una fuerza electoral de primer orden, sobre todo dentro del concepto de moderación (wasatiyya) que predica.

Aunque alejada abiertamente del extremismo²²⁹, del que también procede, sí que fortalece su posición política con un discurso de alternativa a Occidente (del cual se desprende una visión negativa o corrupta). Su papel se ha fortalecido en dos momentos.

- En el proceso de cambios constitucionales que se producen en Egipto y otros países árabes como Túnez, promoviendo constituciones sobre la base de su identificación religioso-nacionalista²³⁰.

²²⁵ Mohammad Ma`mun El-Hadaibi: *The principles of the Muslim Brotherhood*. Principios democráticos hechos públicos tras las elecciones parlamentarias de 1995. Accesibles a través de la dirección www.ikhwanweb.com/print.php?id=813.

²²⁶ La identificación del partido con una nación egipcia (árabe) que se adopta como unidad de decisión (próxima al pensamiento nacionalista que surgen en Europa a principios del siglo XIX) está presente en sus documentos oficiales, como el consultado programa electoral a las elecciones legislativas de 2007: *The electoral programme of the Muslim Brotherhood for Shura Council in 2007*. En www.ikhwanweb.com/print.php?id=822.

²²⁷ Dicha identificación se realiza en tres momentos: Respeto a los principios democráticos; islam (Sharia) es la solución a los problemas prácticos del país; el islamismo es el único que sabe interpretar correctamente los intereses nacionales (pues la nación es islámica) y el sentir del pueblo.

²²⁸ Soage, Ana Belén: *Shaykh yusuf al-Qaradawi: portrait of a leading islamic cleric*. Middle East Review of International Affairs. Vol. 12. N.º 1 (marzo de 2008), refleja muy bien a través de la doctrina de este personaje la evolución del islam político moderado.

²²⁹ Musharbash, Yassin: *Al-Qaida kills eight times more muslims than non-muslims*. En www.ikhwanweb.com/print.php?id=22135. Diciembre de 2009.

²³⁰ En un primer proceso se aprobó en Egipto mediante un referéndum la modificación de siete artículos de la constitución (limitación mandatos presidenciales, condiciones para la prórroga del estado de emergencia, suspensión de derechos y libertades, requisitos para ser elegido presidente, supervisión de los procesos electorales). Tras esta reforma se celebraron elecciones para convocar una asamblea constituyente que aprobó una nueva carta magna. Para seguir el

- Posteriormente, participando en los procesos electorales que se convocan.

La diferencia no es superflua, cuando se produce en un primer momento da lugar a constituciones y sistemas democráticos distintos a los que conocemos en Europa; mas si es después, participarán en las elecciones con programas de gobierno en el marco de sistemas legislativos que marquen las directrices a seguir, y dificulten la posibilidad de que conduzcan la vida política de Egipto (u otros países) hacia sus principios políticos o religiosos²³¹.

Hemos de entender que sus mensajes van acomodados a la pretensión de influir en el proceso constitucional y a la victoria electoral, pero no necesariamente anuncian que puedan conseguir ni lo uno ni lo otro²³². En el seno de una competencia electoral normal habrán de convivir con otras opiniones y programas, y no siempre generarán el apoyo que necesitan para condicionar realmente la sociedad, aunque es previsible que en las primeras fases del proceso de transición recaben grandes apoyos.

8.2.4. Influencia creciente de Turquía

El islam moderado en Turquía tiene un proceso de gestación ideológico que se remonta al siglo XIX, como en Egipto. Está más avanzado en la práctica política, así como en la asunción de identificaciones nacionalistas²³³. Pero no obstante, su ascenso va ligado a la evolución del AKP (Partido Justicia y Desarrollo), relato de su historia que es muestra de:

- Cómo se integra el islamismo moderado en las instituciones.

proceso desde sus orígenes proponemos Hamzawy, Amr: «Egypt: Evaluating proposed constitutional amendments». *Los Ángeles Times*, artículo publicado el 7 de marzo de 2011. La aprobación definitiva de la constitución egipcia se produjo en diciembre de 2012, mas la participación en el referéndum apenas superó la tercera parte del censo electoral, y se produjo en medio de acusaciones de fraude contra el partido gobernante, los Hermanos Musulmanes. La tensión entre islamistas, en el poder, y laicistas, ha continuado, a pesar de que los primeros parecieron renunciar a algunos de sus postulados durante la redacción de la constitución. Sin embargo al final se impuso en el artículo 2 de la misma cierta islamización del estado, cuyo desarrollo está aún por ver.

²³¹ Y también revolucionando los rumbos en política exterior en temas como el tratado de paz con Israel (ya en febrero de 2011 *The Washington Times* publicaba un artículo de Eli Lake advirtiendo de las intenciones de los Hermanos Musulmanes: *Muslim Brotherhood seeks end to Israel Treaty*) o la actitud hacia Hamas (en su primer discurso tras el éxito de las revueltas en Egipto, Al Qaradawi hablaba de la fraternidad hacia los palestinos de Gaza y de la necesidad de abrir los pasos fronterizos, abiertos finalmente en marzo de 2011).

²³² Charles Kurzman en *The islamist are not coming* intenta demostrar que allá donde los islamistas han participado en procesos electorales libres sus resultados no han sido tan impresionantes como se puede creer desde el exterior. En razón de ello explica que algunos partidos islamistas han ido moderándose cada vez vez, hasta ser objetivo de los más radicales (Los propios Hermanos Musulmanes han sido condenados por Al Qaeda). Refleja el dato de la World Values Survey, según el cual en los países más liberales del mundo musulmán el apoyo a la aplicación de la Sharia es de un tercio. Por todo ello concluye que la democracia no es en realidad un regalo para los islamistas. Texto en www.ikhwanweb.com/print.php?id=22584. Los éxitos electorales en Túnez, Egipto y Marruecos podrían entenderse en este sentido en medio de la efervescencia de las revueltas árabes más que como un reflejo de una realidad estructural.

²³³ Aras, Bülent: *Turkish islam's moderate face*. Middle East Quarterly. Septiembre de 1993.

- Cómo gestiona una política exterior de nuevo cuño cuya asimilación supone un reto para Occidente en un área de su interés estratégico.
- Cómo ante todo ha buscado una situación estable a nivel internacional para tener más libertad para aplicar reformas internas²³⁴, lo que a su vez refuerza su influencia tras las revueltas árabes en Túnez o Egipto.

La falta de éxito momentáneo de su apuesta europea ha intensificado la política de nuevos equilibrios practicada desde la llegada al poder de Erdogan, consistente en convertirse en un auténtico pivote sobre el que han de gravitar intereses europeos:

- Buenas relaciones con Irán (incluso este país busca burlar las sanciones a través de Turquía).
- Interlocución tanto con palestinos como con israelíes.
- Creciente influencia en el mundo árabe: función estabilizadora, aunque ahora en competencia con Egipto.
- Política energética que ofrece diversificación de fuentes de energía a Europa.
- Promoción de la estabilidad en el Cáucaso (mejora relación con Rusia).
- Modelo para partidos moderados islamistas como el de Túnez, cuyo líder habla de una relación Estado-religión por consenso a la manera de Turquía.
- Mantiene viva la llama del nacionalismo (cuestión chipriota) como opción o alternativa a la posible no entrada en la UE.
- Se convierte en nueva puerta de entrada de emigración ilegal con destino a Europa.
- Todo lo anterior lo combina con su opción europeísta.

8.3. «ELEMENTOS DE EXPOSICIÓN»

Como hemos explicado, las páginas anteriores tenían como propósito descubrir, y describir, los cambios que se están produciendo en nuestro entorno geoestratégico. Como venimos haciendo en el análisis del resto de desafíos, y con el fin de poder progresar posteriormente en el proceso de estudio del coste de la No-OTAN, enumeramos los factores de riesgo (que llamamos «elementos de exposición») especialmente relacionados con los procesos de redefinición estratégica analizados para no repetir los aparecidos en otros capítulos anteriores.

- Contingencia China: cambios de rumbo del poder emergente en respuesta a amenazas imprevistas.
- Apoyo de regímenes hostiles a Occidente, o que generan inestabilidad, a cambio de recursos energéticos.
- Acción-reacción derivadas de la poca transparencia en el proceso de modernización militar de China.
- Atracción china sobre zonas de interés geoestratégico para Europa.

²³⁴ En septiembre de 2010 se celebró el referéndum que aprobó 26 enmiendas a la Constitución de 1982, cuyo objetivo es reducir el poder del ejército y fortalecer el de las autoridades civiles.

- Pérdida lenta de influencia, de perfil bajo, ante el progreso de iniciativas como el BRIC.
- Pérdida de competitividad tecnológica con respecto a China (supera a Europa ya en el porcentaje de su PIB invertido en investigación y desarrollo).
- «Envalentonamiento» adoptado por otros ante la perspectiva (quizá irreal) de contar con la alternativa china.
- A que la falta de resolución de viejos conflictos (en Asia principalmente) no consiga éxito en medio de la búsqueda de redefinición estratégica de las grandes potencias.
- La proyección idealizada del poder chino, incluso dentro de Europa.
- El modelo universalista europeo está expuesto a la política china de país desarrollado, pero que se autoincluye (buscando la excepción) en el grupo de países en desarrollo.
- Dependencia de Europa de la interlocución de otros actores en Oriente Medio: Estados Unidos y Turquía.
- Libertad de tránsito por zonas claves del comercio internacional en Oriente Medio por conflicto con Irán.
- Pérdida de influencia política tras las revueltas árabes.
- La retórica iraní.
- Inestabilidad política en el Líbano.
- Al agravamiento de conflictos que son aprovechados por las pretensiones hegemónicas de Irán.
- Emigración masiva en el Mediterráneo.
- Pérdida de influencia en África Occidental que perjudica gravemente intereses europeos.
- A la cuádruple identificación: interés nacional = islamismo moderado = apoyo popular = antioccidentalismo.
- Conflictos periféricos en la llamada esfera de influencia, de cara a posibles avances de la vertiente nacionalista rusa.
- Pretensión rusa de condicionar la política europea.

8.4. «CONTEXTOS DESAFIANTES»

Hay una serie de hitos o circunstancias que acompañan los procesos de redefinición estratégica que tienen el potencial (no la necesidad, pues un contexto no es una determinación) de orientarlos en sentido negativo a los intereses europeos. En tal sentido, desde nuestro punto de vista, tales «contextos desafiantes» son actualmente:

- Emergencia China en el contexto de rivalidad en Asia entre grandes potencias y por adquirir influencia en la región de Asia Central.
- Debate interno chino sobre política de seguridad, de momento de perfil bajo.
- Mantenimiento del embargo de armas a China (en relación estrecha con la búsqueda de la paridad tecnológica militar con Occidente).
- Debate político-religioso en el seno del islam.
- Amplio cambio de regímenes en el mundo árabe.

- El conflicto en Líbano beneficia a Irán.
- Pocos resultados de la Unión para el Mediterráneo, y con ella, de las políticas activas por conseguir una mayor cooperación en la región.
- Fracaso del último proceso negociador entre Israel y palestinos (más lanzamientos de cohetes por Hamas).
- Conflicto no resuelto en Sáhara Occidental.
- Conflictos no resueltos en Nigeria, Níger, Costa Marfil, Sudán, Chad, Malí.
- Represión iraní y sensación de peligro sentida por el régimen de los ayatolás.
- Poca eficacia procesos de integración en África.
- Competencia por recursos energéticos en Oriente Medio.
- Inferioridad militar china en Asia con respecto a Estados Unidos.
- Periferia conflictiva que busca ayuda china (África Subsahariana).
- Anuncio de retirada de la OTAN de Afganistán dispara las opciones competitivas en la región.
- Contexto desafiante en Asia-Pacífico: entendimiento vigilante en torno a Taiwán, relación China-Japón, apoyo de China a Corea del Norte.

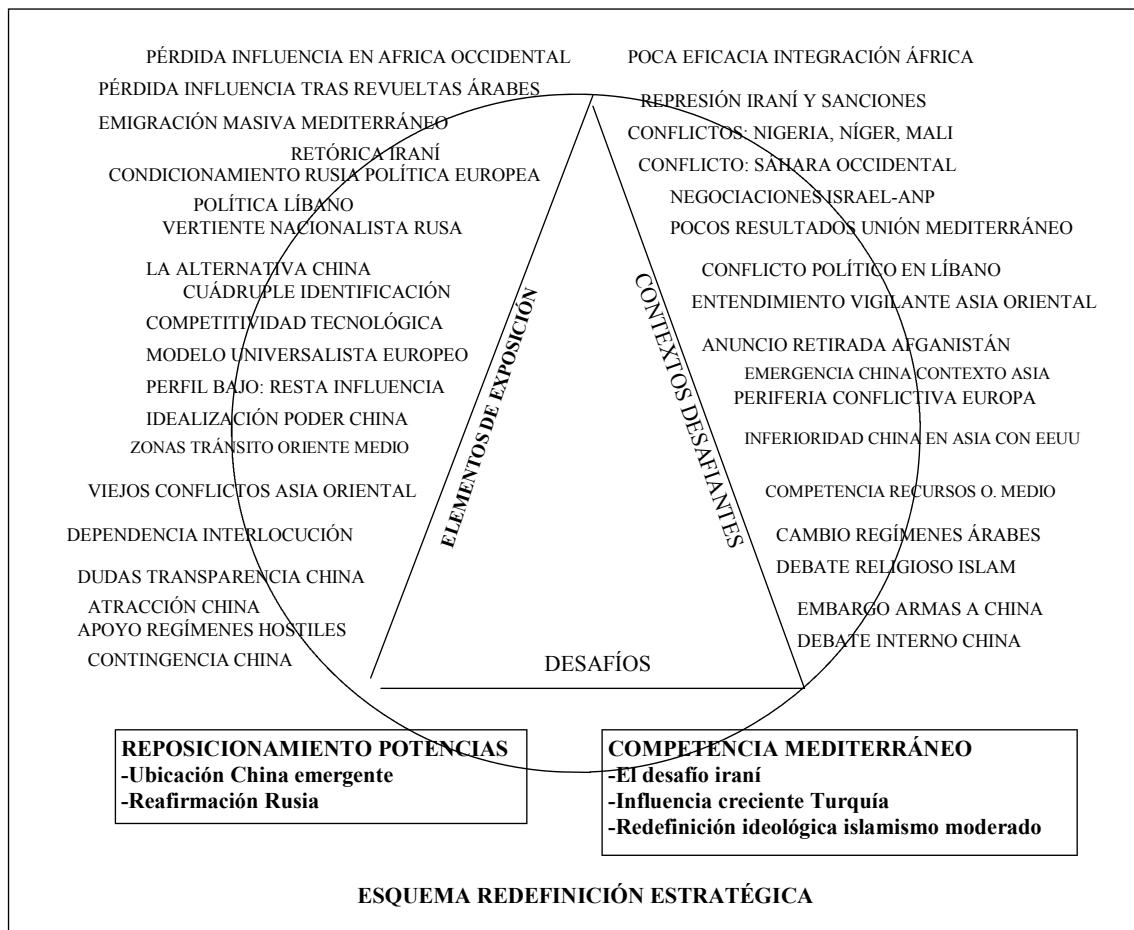


Figura 6: Esquema «desafío» redefinición estratégica

9. ANÁLISIS DE LOS DESAFÍOS

Desde el punto de vista de la seguridad, los desafíos a los que se enfrenta Europa son los que situamos en la base de los seis esquemas que aparecen en los capítulos anteriores. Desafío no significa necesariamente amenaza, en sentido estricto designa elementos de la realidad internacional que hay que afrontar, por cuanto tienen el potencial de reducir la seguridad de nuestras sociedades y perjudicar los intereses generales de los Estados. También pueden significar oportunidad, la de influir en la evolución de los procesos en nuestro favor.

Las conclusiones que obtenemos parten de un análisis de las principales amenazas, que como tales se repiten en los planteamientos de seguridad europeos. La información que hemos estudiado nos ha permitido caracterizar en forma de desafío el contenido que hay detrás de dichos conceptos.

Según la aproximación intelectual realizada (siguiendo el estudio de los mismos desafíos, que como hemos dicho al principio no agota el tema, sino que solo busca identificar las claves que nos atañen), lo que se conoce como amenaza terrorista agrupa tres desafíos diferentes: yihadismo – terrorismo de carácter geoestratégico– islamismo radical.

Lo que se conoce como proliferación se relaciona con el yihadismo y con el proceso de redefinición geoestratégica.

Lo que se conoce como crimen organizado se relaciona con el yihadismo y el terrorismo geoestratégico, con la seguridad energética, con la ciberseguridad y con la redefinición estratégica.

Las conocidas como ciberamenazas guardan una relación indirecta con el yihadismo, crimen organizado e islamismo radical. La relación es más directa con la redefinición estratégica.

La seguridad energética mantiene relación directa con el yihadismo y el terrorismo estratégico, con la proliferación y la redefinición estratégica.

Podemos decir que la redefinición estratégica actual está compuesta por varios desafíos diferentes: el reposicionamiento de grandes potencias (la ubicación de una China emergente y la búsqueda de la reafirmación de Rusia); la redefinición ideológica del islamismo (el islamismo moderado turco y el islamismo moderado egipcio son los procesos con más transcendencia); la redefinición geoestratégica en el espacio Mediterráneo/Oriente Medio (las ambiciones de Irán, el papel ascendente de Turquía en Oriente Medio y los equilibrios en el Mare Nostrum).

Todos estos últimos procesos se relacionan de una manera u otra con el resto de desafíos.

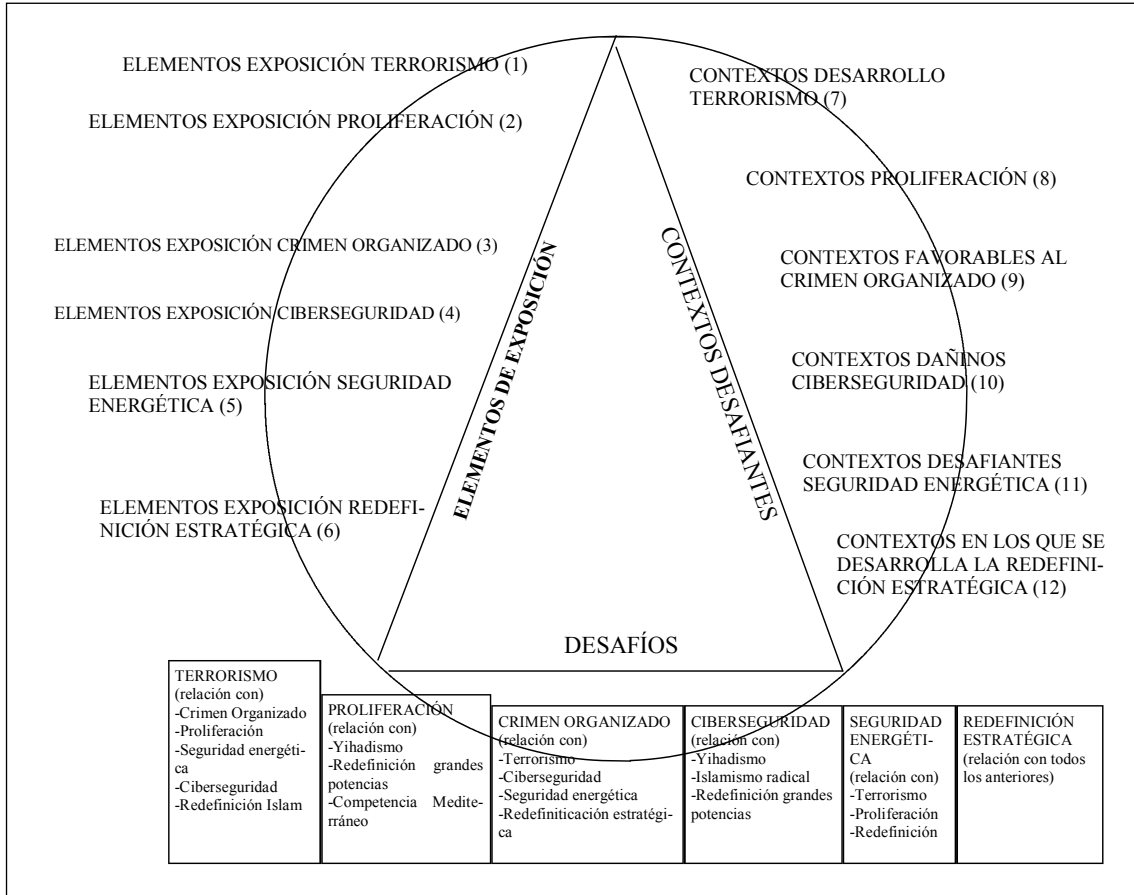


Figura 7: Esquema resumen de «desafíos»

En esta figura destacamos los desafíos en la base del triángulo, en relación dinámica con todos los «elementos de exposición» (tablas siguientes) y «contextos desafiantes» (tablas siguientes) que hemos identificado a lo largo de esta parte.

Tabla 1: Elementos exposición y contextos desafiantes distribuidos por desafíos

TERRORISMO		PROLIFERACIÓN	
Elementos Exposición Terrorismo (1)	Contextos Desafiantes Terrorismo (7)	Elementos Exposición Proliferación (2)	Contextos desafiantes Proliferación (8)
Ataques WMD	Conflictos previos	Seguridad nuclear	Falta cooperación seguridad
Ataques infraestructuras	Corrupción	Terrorismo WMD	Islamismo
Ataques grupos locales	Crimen Organizado	Almacenamiento duradero	Incremento programas nucleares
Amenazas intereses estratégicos	Conflictos regionales	Ataques instalaciones	Aliados EEUU no firmantes TNP
Propaganda	Negligencia gobiernos	Ruptura equilibrios geoestratégicos	Sectores seguridad endebles
Radicalización	Piratería	Riesgos puntos críticos seguridad	Afganistán
Ataques grupos centrales y afiliados	Déficit integración	Carreras armamentos	No independencia órganos control
Alteración orden público	Apoyo sectores sociales	Análisis generalistas	Países potencial desarrollo bélico
Tácticas diversificación	Corrientes antidemocráticas	Pérdida aliados	Oriente Medio no ZLAN
Capacidad armonizadora	Salafismo	Reacciones imprevisibles	Régimen Salvaguardas no Oriente Medio
Reclutamiento	Otro terrorismo	Conflictos baja intensidad	Proliferación previa
Financiación	Propaganda	Pérdida competitividad	Tensiones política previas
		Problemas insiders	Conflictos previos
			Regímenes autocráticos
			Financiación exterior
			Sentimientos de inseguridad
			Competencia exterior
			Laberinto Paquistaní

CRIMEN ORGANIZADO		CIBERSEGURIDAD	
Elementos Exposición Crimen Organizado (3)	Contextos Desafiantes Crimen Organizado (9)	Elementos Exposición Ciberseguridad (4)	Contextos desafiantes Ciberseguridad (10)
Derechos Humanos	Descoordinación internacional	Confianza entre Estados	Redes criminales
Ayuda al desarrollo	Contexto especial: África Occidental	Infraestructuras comunicación	Falta legislación internacional
Proceso integración europea	Corrupción	Robo información	Doctrina algunos países más elaborada (China)
Flujos migratorios	Diferencias legislativas UE	Nuevas tecnologías	Carreras ciberarmas
Actividad económica	Inestabilidad por control de recursos	Capacidades asimétricas baratas	Gobiernos frágiles
Seguridad interna	Desregulación y volatilidad	Pérdida liderazgo tecnológico	Conflictos ocultos
Estados débiles	Zonas de conflicto	Confianza seguridad infraestructuras	Conflictos previos
Rutas y bienes energéticos	Debilidad estructuras estatales	Ataques ocultos	Doctrinas poco claras en Europa
Incertidumbre zonas estratégicas	Poca integración inteligencia	Sistemas vulnerables	Poca cooperación internacional
Medio ambiente	Rutas tránsito favorables		
Tráfico de armas			
Afganistán y Asia Central			
Política interna países UE			
Sistemas información			
Actividad misiones europeas			

SEGURIDAD ENERGÉTICA		REDEFINICIÓN ESTRATÉGICA	
Elementos Exposición Seguridad Energética (5)	Contextos Desafiantes Seguridad Energética (11)	Elementos Exposición Redefinición Estratégica (6)	Contextos desafiantes Redefinición Estratégica (12)
Ataques infraestructuras	Conflicto jurídico Mar Caspio	Viejos conflictos Asia Oriental	Poca eficacia integración África
Inestabilidad África Occidental	Desaprovechamiento África Occidental	Zona tránsito Oriente Medio	Pocos resultados UM
Agotamiento recursos	Programa nuclear iraní	Competitividad tecnológica	Competencia recursos Oriente Medio
Inestabilidad Cáucaso	Bajo crecimiento europeo	Política Líbano	Cambio regímenes árabes
Recortes suministros	Seguridad nuclear	Pérdida influencia África Occidental	Debate religioso-político Islam
Margen estrecho oferta-demanda	Poca influencia Europa Asia Central	Emigración masiva Mediterráneo	Embargo armas a China
Nacionalismo energético	Poco control países estratégicos	Condicionamiento rusa política europea	Debate interno chino
Regímenes autoritarios Asia Central	Negociaciones cambio climático	Contingencia China	Emergencia China contexto rivalidad Asia
Conflicto Rusia-vecinos	Pérdida influencia energética UE	Atracción China	Represión iraní y sanciones
Incremento repentino demanda	Déficit infraestructuras Europa: Este y Sureste	Apoyo regímenes hostiles	Conflictos en Níger, Nigeria, Costa Marfil
Arma energética negociaciones	Insuficiencia sustitución renovables	Dependencia interlocución	Conflicto Sáhara Occidental
Inestabilidad Mediterráneo	Inestabilidad África Norte	Idealización poder China	Fracaso negociaciones Israel-palestinos
Medio Ambiente: cambio climático	Crecimiento económico chino	Pérdida influencia a través iniciativas perfil bajo	Conflicto político en Líbano
Desastres naturales		Modelo universalista europeo	Anuncio retirada de Afganistán
		Cuádruple identificación	Entendimiento vigilante Asia Oriental
		«La alternativa china»	Conflictos periferia Europa
		Vertiente nacionalista china	Inferioridad China en Asia con respecto a EEUU
		Retórica iraní	
		Pérdida influencia revueltas árabes	

En la base de nuestras figuras hemos tratado de distinguir aquellos desafíos que son esenciales de lo que llamamos «elemento de exposición» (exposición desde nuestro punto de vista, contemplada desde el exterior son medios o recursos para explotar) o «contextos desafiantes» en los que prosperan las amenazas (visto desde su perspectiva son contextos o situaciones de las que aprovecharse).

En el gráfico anterior, si fuera posible en el diseño, pondríamos todos los «elementos de exposición» y «contextos desafiantes» (las referencias numéricas remiten a las tablas), para que reflejara mejor el conjunto cambiante e interrelacionado que forman unos y otros. Los desafíos se relacionan estrechamente entre ellos, los «elementos de exposición» originan riesgos que evolucionan, pudiendo convertirse a su vez en contextos para otros desafíos.

Los desafíos actuales, aunque distintos y con su propia esencia, comparten también algunos «elementos de exposición». También coinciden los «contextos desafiantes» en los listados, en ocasiones siendo como fuente potenciadora de retos diferentes. Incluso algunos desafíos de la base pueden ser a su vez «elementos de exposición» para otros; o incluso crear un contexto que favorece el crecimiento de otros riesgos o amenazas.

Esta forma de representar la realidad nos advierte al tiempo de que es la fotografía de un instante, pero nos permite acomodar la lógica cambiante inherente a todo proceso histórico. Si miramos desde abajo, desde cada uno de los desafíos, vemos «elementos de exposición» y «contextos desafiantes», podemos comprender conexiones existentes, pero también otras potenciales que aún no se produzcan efectivamente. Esto nos permite introducir en el análisis el concepto de riesgo potencial.

El modelo gráfico lo vamos a aplicar para estudiar el coste estratégico de la desaparición de la OTAN, pero tiene suficiente flexibilidad como para utilizarlo en otros campos de interés, o para evaluar otras alternativas.

Además, facilita el estudio de la evolución de las estrategias de seguridad o incluso ayudarse de él para elaborar otras nuevas. A través de él, ya que vemos relaciones dinámicas actuales, podemos destacar de las mismas aquellas sobre las que deseamos actuar, las que nos gustaría subrayar o sobre las que operar. Evita, desde nuestro punto de vista, concebir estrategias de seguridad en términos absolutos, y más bien plantearlas como la persecución de unos objetivos concretos (actuar para reducir «elementos de exposición», intervenir en contextos determinados con el fin de romper la relación entre un desafío u otro, afrontar el debate en torno a la constitución esencial de un desafío, etc.), determinados por las capacidades y recursos disponibles, fijándose metas en campos reales de proyección de los desafíos.

En suma, nos permite ir de lo general a lo particular. También, llegado el caso, nos facilita el cambio de objetivos al observar la evolución de las relaciones o de elementos particulares. Al analizar los resultados de los objetivos primigenios, al devenir circunstancias imprevistas (acrecentamiento o disminución de «elementos de exposición», aparición de otros nuevos, modificación de los

contextos que sirvieron como punto de partida), o simplemente al cambiar las prioridades se puede estimar conveniente trasladar la atención de un punto del modelo, o de la fotografía, a otro.

Las relaciones entre desafíos (tal y como hemos expresado a lo largo de las figuras, y sobre todo en la última sintética del final) nos advierte de que las dinámicas de cambio son también altamente impredecibles, que se pueden producir reacciones en cadena ante estímulos no conocidos previamente, difíciles de controlar. De esta manera, al conectar unos desafíos con otros, se pueden «prestar» «elementos de exposición» mutuamente (variando por tanto la característica de alguna amenaza) o también se pueden desarrollar características nuevas de una amenaza importando contextos propios de otra con la que permanece en conexión. Descubrir todas estas transferencias potenciales, así como describir su funcionamiento, requiere un esfuerzo de análisis constante.

Nos parece interesante mencionar todos estos argumentos teóricos, que muchas veces conllevaban obviedades, porque pretendemos precisar en qué nivel se desarrolla el debate sobre la OTAN, o las lógicas con las que se analizan las desventajas o ventajas de las distintas alternativas. También intentamos evitar errores de apreciación derivados de la poca habilidad para localizar con exactitud el punto en el que nos encontramos. Creemos que es un buen método para fijar los objetivos de que hablábamos antes hacia facetas que representan desafíos de base, eludiendo la confusión ocasionada por no distinguir con claridad entre la manifestación de una causa y la causa misma.

Proponemos este sistema de análisis por su valor para captar lo dinámico, por adaptarse a la ola de cambio constante en la que nos trasladamos. Por lo que respecta a nuestro objeto de estudio, hemos querido superar así el modelo de pensamiento que constreñía una evaluación en profundidad sobre la OTAN, según el cual las alianzas solo adquieren sentido si existe un enemigo común que une. Esto no ocurre desde la desaparición de la Unión Soviética, sin embargo, esta máxima no debía impedir calcular el coste estratégico de la No-OTAN. La distinción entre «desafíos», «elementos de exposición» y «contextos» (con la más completa precisión de la que hemos sido capaces) nos ha servido para demostrar, a nuestro juicio, que en una relación dinámica entre desafíos como la descrita, su desaparición conlleva más incertidumbres que un esquema maximalista podía prever (aunque esta es cuestión para tratar en la tercera parte).

Así pues, para estudiar el coste estratégico de la No-OTAN, hemos de hacerlo distinguiendo bien en qué nivel se desarrollan los argumentos. Por nuestra parte hacemos dicho cálculo en tres categorías:

- Con respecto a los desafíos esenciales para nuestra seguridad, viendo lo que hace y lo que costaría dejar de hacerlo.
- Con respecto a los «elementos de exposición» y su actuación en los «contextos desafiantes».
- Finalmente, de acuerdo con lo dicho y analizado más adelante, veremos cómo asume las claves principales que gobiernan el desarrollo de los desafíos de la base.

9.1. CARACTERÍSTICAS DE LOS DESAFÍOS

A lo largo de esta parte hemos diseccionado las características de los desafíos a los que se enfrenta la sociedad europea, a los riesgos a que se expone y los contextos en los que se desarrollan. Es conveniente que, primero, caractericemos su perfil, posteriormente, y lo más importante, que describamos dónde se encuentran las claves de su desarrollo desde nuestro punto de vista, es decir, que expliquemos por qué es un desafío en sí mismo.

Esta caracterización nos sirve para comprender mejor el alcance de las formulaciones teóricas de las estrategias de seguridad que se han hecho públicas en los últimos años.

Bajo el concepto terrorismo distinguimos tres desafíos, que a su vez se relacionan, aunque tienen entidad propia.

- **Yihadismo;** es la única amenaza directa, consciente y planificada a nuestra seguridad, además con manifestaciones violentas y agresivas contra nuestra sociedad.
- **Terrorismo con implicaciones geoestratégicas:** es aquel terrorismo o lucha armada que se vincula a conflictos, y que dada su utilización por actores geoestratégicos determinados, perjudica los intereses europeos. No es una amenaza directa, sino que perjudica la influencia europea en el Mediterráneo y Oriente Medio.
- **Salafismo/islamismo radical:** a veces sirve de origen del yihadismo. Aunque no representa una amenaza directa y violenta, ideológicamente nos contrapone al modelo de sociedad que concibe para el islam. Busca hacer proselitismo (dentro y fuera de las fronteras europeas) utilizando un corpus ideológico contradictorio con los valores que representan los sistemas económicos y políticos de Europa.

La proliferación de armas de destrucción masiva es sobre todo una gran amenaza potencial, por cuanto puede dar lugar a contextos que acaben con el statu quo actual, con el derecho internacional y mecanismos unilaterales que defiende Europa y le benefician. Es también un reto serio a su capacidad de influencia.

El crimen organizado es una amenaza directa, aunque no al sistema de valores occidentales específicamente, sino a la idea y paradigma de seguridad estatal y seguridad humana. Tiene además la capacidad de potenciar o incrementar el riesgo de amenazas directas como el terrorismo. Perturba peligrosamente el desenvolvimiento libre del mercado energético, así como es un obstáculo serio a la defensa racional de los intereses geoestratégicos de Europa.

La llamada ciberseguridad (o ciberataques en el otro sentido del concepto) es un desafío en el sentido de que crea una dimensión (o dominio, o espacio) nueva en la que se desarrollan conflictos, la competencia internacional e incluso la forma de hacer la guerra. Es un campo de actuación nuevo, que no solo tiene su proyección tecnológica, sino que puede crear una lógica de comportamiento innovadora, así como originar unas exigencias de inteligencia de nuevo cuño.

En el área de la seguridad energética la auténtica amenaza es la escasez de recursos y la competencia internacional por hacerse con ellos. Es decir, la falta de energía que nuestra sociedad requiere para su desarrollo es la amenaza en sí misma.

El reto es garantizar el suministro, impedir que la subida de los precios ponga en peligro el desarrollo económico y social de Europa, en un contexto de creciente pugna por la energía y las materias primas. El desafío puede definirse, si admitimos todo lo anterior, como la gestión de ese escenario, que a su vez tiene amplias y estrechas relaciones con amenazas directas como el terrorismo o el crimen organizado. Es objeto o instrumento, al mismo tiempo, del desarrollo de la nueva competencia geoestratégica.

Redefinición estratégica es el término convencional que hemos utilizado para explicar los cambios que se están produciendo en el escenario internacional con impacto evidente para la seguridad de Europa.

Estos cambios no representan por sí mismos una amenaza, aunque sí un desafío que hay que abordar. De todas estas transformaciones hay algunas que merecen atención especial, por cuanto afectan directamente a los intereses generales de Europa. Lo llamamos redefinición estratégica porque, en la medida que se producen modificaciones en las orientaciones que otros adoptan (referentes a cuestiones fundamentales de su comportamiento estratégico), estas alteran situaciones anteriores y el juego de equilibrio con el que se convivía. Esas tendencias son las que deben ser seguidas y estudiadas, para que su desarrollo se produzca sin perjudicar las posiciones propias, y en general, sin dañar al sistema internacional o generar incertidumbres intolerables al mismo.

De manera indirecta hemos visto cómo influyen en la configuración del resto de desafíos, pero ahora corresponde tratar esta cuestión de manera independiente, buscando las razones intrínsecas de su evolución.

Hemos identificado cuatro situaciones de cambio profundos que son para Europa un desafío especial:

- La ubicación que percibe para sí misma una China emergente en el contexto mundial.
- El papel cada vez más importante que Rusia se quiere reservar en el conjunto de las grandes potencias.
- La redefinición ideológica que se produce en el seno del islam hacia posturas que, próximas a la democracia en las formas, intenta conceder el liderazgo del juego político a unos conceptos religiosos más moderados.
- La convulsa situación geoestratégica en el Mediterráneo, con un cambio en profundidad a nivel político, que sugiere además una evolución dispar en la que se entremezclan desde conflictos religiosos a nuevas ambiciones de poder.

La redefinición estratégica podría extenderse a más factores (India, Brasil, etc), pero los analizados por nosotros tienen el potencial, desde nuestro punto de vista, de guiar un cambio en el juego de intereses globales en el que se mueve Europa.

9.2. CLAVES DE DESARROLLO DE LOS DESAFÍOS A LA SEGURIDAD EUROPEA

Durante esta segunda parte venimos explicando seis desafíos a la seguridad europea, hasta el momento desde el punto de vista de la forma en que se manifiestan y del entorno en el que encuentran mayor potencial para su desarrollo. A continuación, para completar el estudio de esta «realidad física», nos proponemos determinar cuáles son las directrices fundamentales que dirigen su evolución actual. La visión dinámica que intentamos trasladar adopta ahora la forma de «claves de desarrollo», y siguiendo la forma de actuar hasta el momento, tratamos de condensar gráficamente la complejidad de estos «movimientos» en unidades de estudio que ofrezcan un material asequible para el análisis. En todo cuanto sigue partimos de nuestro propio texto anterior sobre cada uno de estos desafíos.

TERRORISMO

Distinguimos las siguientes «claves»:

1. El terrorismo yihadista tiene una evolución que se explica desde el interior del fenómeno. Sus características quedan definidas por su misma esencia, no sobre la base de teorías generales, o que remitan a orígenes externos.
2. El terrorismo yihadista, concebido según el punto anterior, es una amenaza esencial para Occidente que no debe confundirse con sus manifestaciones o con los contextos que aprovechan para prosperar.
3. El terrorismo yihadista expone a una gran cantidad de riesgos, pues aprovecha al máximo las vulnerabilidades de Europa y trata de infiltrarse en todos los contextos que suponen un desafío para ella.
4. El terrorismo yihadista persigue objetivos políticos concretos, la utilización de la violencia (en las diversas manifestaciones que conocemos) es un recurso que utiliza, no un fin en sí mismo.
5. Las conexiones ideológicas con el salafismo, y una concepción fundamentalista del islam, tienen más importancia para comprender su expansión que factores socioeconómicos.
6. Ahora bien, el terrorismo yihadista es una referencia que está a su vez conformada por diversos conjuntos, en la élite de los cuales Al Qaeda ejerce un liderazgo en la distancia, a veces solo espiritual. Este tipo de organización explica su fuerza, pero también su vulnerabilidad, pues está expuesto a coyunturas cambiantes o al descrédito que viene sufriendo entre las sociedades musulmanas.
7. La máxima aspiración del terrorismo yihadista es encontrar refugio seguro para poder dar un salto cualitativo en su lucha por restaurar el califato. Afganistán lo fue, Al Qaeda busca otros candidatos como Somalia.
8. El terrorismo yihadista tiene también una clara vertiente de seguridad interna por su capacidad para radicalizar, financiar y reclutar, utilizando una combinación de nuevas tecnologías, viejos sistemas de financiación y células funcionales que se ocupan de tareas concretas.

9. La asimilación convencional bajo la misma rúbrica conceptual de terrorismo, no debe llevarnos a generalizaciones que nos impidan calibrar las diferentes amenazas. Al Qaeda es algo muy distinto de Hezbollah o Hamas, cuyos objetivos no son la confrontación directa con Occidente.
10. El terrorismo de Hezbollah o Hamas tiene una base social muy amplia, está circunscrito a situaciones de conflicto, aunque su expansión geográfica es muy extensa, y limita sus acciones según cálculos políticos.
11. Es un terrorismo que se aproxima al concepto de insurgencia, y que tiene aspiraciones de gobierno (identificación con fines nacionales).
12. El peligro para nosotros deriva de que transmite a su vez las aspiraciones de otras potencias, es el caso de Irán, y que su fortalecimiento lo sería también de quienes utilizan un discurso antioccidental. Donde más factores de desarrollo coinciden es en el Líbano.
13. El fundamentalismo islámico no debe ser entendido como una generalización del islam, sino con los perfiles exactos con los que se dibuja dentro de esa religión. Su desarrollo ideológico tiene mucho que ver con el de la amenaza yihadista (comparten referentes, ideólogos, argumentaciones lógicas). Sus formas de expansión y sus estructuras socioeconómicas son la clave para comprender su evolución y entender el soporte que ofrece a su discurso.

PROLIFERACIÓN

Destacamos las siguientes «claves»:

14. La política de no proliferación beneficia el *statu quo* actual, y por tanto, especialmente a Occidente (y dentro de Occidente más a Europa).
15. La proliferación pone a prueba la capacidad de influencia de Europa y su forma de actuar en cuestiones como la seguridad nuclear.
16. El programa iraní debe entenderse en este contexto, más que el que lo describe como potencialmente impulsador de carreras armamentísticas en Oriente Medio.
17. Un hipotético fracaso político en Afganistán tiene implicaciones también en el incremento del riesgo de terrorismo nuclear.
18. El éxito del programa nuclear iraní, aplicándolo con fines militares, aparta de la influencia de Occidente a aliados fundamentales, algunos de ellos también tradicionales.
19. En conexión con la pérdida de influencia occidental en Asia Central –muy relacionada también con Afganistán y con la seguridad energética– deben situarse riesgos estratégicos en la actitud de las grandes potencias que asuman una competencia por cubrir los huecos de poder dejados.
20. El impacto de la retirada de Afganistán y el hipotético éxito de Irán, acarrean, según hemos visto, pérdidas de posiciones geoestratégicas ganadas anteriormente. Esto solo podría ser compensado con una fuerte superioridad tecnológica (tanto en los campos de la disuasión como de la defensa).
21. El fracaso de las conversaciones con Corea del Norte puede tener influencias en el régimen general de no proliferación (extensible a Irán) y en la situación de la región Asia-Pacífico. No obstante, por fracaso entendemos una ruptura del esquema de negociaciones actual.

22. El conflicto India-Pakistán revela que la proliferación es un medio o recurso, no una amenaza directa que se dirige contra Europa.
23. En la proliferación desempeñan un papel esencial las perspectivas de riesgos potenciales y el análisis que se haga de las reacciones de los otros, y esto es también en sí mismo un riesgo.

CRIMEN ORGANIZADO

Las «claves de desarrollo» que identificamos son las siguientes:

24. Perjudica nuestros intereses en escenarios internacionales que son importantes para Europa: Afganistán, África Occidental, Mar Negro, Cuerno de África.
25. Pero, además, el crimen organizado atenta sin ambages contra estos intereses, bien en sentido geoestratégico o bien funcional (seguridad energética, emigración, etc.).
26. El crimen organizado se sirve de estructuras desjerarquizadas, de la poca integración del sistema internacional y de otras amenazas como el terrorismo.
27. El fin último del crimen organizado es la obtención de beneficio económico, algo que utiliza a su vez como recurso para su expansión distorsionando las estructuras estatales, sus mecanismos de actuación y los sistemas administrativos y burocráticos de los que se sirve.
28. El fortalecimiento del crimen organizado es una amenaza para la influencia occidental, su expansión fomenta nuestra vulnerabilidad frente a otras amenazas.
29. El crimen organizado tiene además un influjo obvio, y de gran dimensión, sobre la seguridad interior.

CIBERSEGURIDAD

En su evolución destacamos las siguientes «claves»:

30. Se trata de un nuevo tipo de arma, deseada pero a la vez temida, pues como novedad representa la posibilidad de ser utilizada contra alguien en la misma medida que pueda revertirse su uso: no se puede limitar su alcance al objetivo perseguido.
31. Los actores geoestratégicos que tratan de redefinir su posición en el contexto internacional la utilizan para suplir su desventaja en otros campos, lo facilita el hecho de tratarse de capacidades que son relativamente fáciles de adquirir.
32. Dada su versatilidad, ilimitada desde el punto de vista geográfico, y variedad de actores que pueden utilizarla, la respuesta es difícil, solo podría ser eficaz una fuera concertada internacionalmente.
33. Desde nuestro punto de vista de europeos, lo que más nos interesa destacar es que puede poner en marcha estrategias paralelas que escapan a los controles tradicionales y a las limitaciones del derecho internacional.

34. Ahora bien, es imprescindible realizar una evaluación exhaustiva de su uso para desvelar intenciones no declaradas oficialmente, y que puedan ser conocidas a través de ciertos comportamientos en el espacio cibernético.
35. El poder destructivo actual de los ciberataques es relativamente bajo, no obstante, es obvio que se minimizan los ataques –y estos son cada vez más frecuentes– si se mantiene un nivel tecnológico alto, se diseñan planes de contingencias alternativas y estrategias de anticipación cibernética.
36. Obligará a integrar la amenaza de utilización de los ataques cibernéticos por actores de todo tipo (terroristas, grupos del crimen organizado, incluso potencias que se tienen por aliadas) en el conjunto de estrategias de seguridad y acciones de respuesta. Las doctrinas militares han de ser actualizadas en este sentido.

SEGURIDAD ENERGÉTICA

La evolución presente de este desafío para nosotros presenta las siguientes «claves»:

37. Para Europa, la fuente de sus intereses y dificultades deriva principalmente de su deseo de diversificar los lugares de origen del combustible y la geografía del transporte. Aspira además a integrar el espacio interno en un contexto de máxima competencia por el crecimiento de la demanda de recursos no renovables.
38. La política de energía de la Unión Europea tiene implicaciones evidentes en el campo geoestratégico, que no deben eludirse por quien no desee verse perjudicado en el mercado energético.
39. La gestión de la seguridad energética combina elementos propios de esta política con los de otras políticas, incluyendo las que afectan o entran en el campo de la seguridad internacional.
40. Otra de las claves de la seguridad energética tiene que ver con la defensa de mercados libres y el apoyo a marcos liberalizadores, favorecedores de inversiones europeas en el exterior.
41. Mientras que el recurso energético ofrece a los que cuentan con él un instrumento de influencia, no debemos olvidar también que la potencia de la demanda es otro mecanismo de influencia.
42. El liderazgo en las políticas de cambio climático nos proporciona la posibilidad de reorientar el modelo energético mundial en la dirección que más beneficia a Europa. Este liderazgo ha de ser conceptual, práctico y compatible con otras iniciativas geoestratégicas.

REDEFINICIÓN ESTRATÉGICA

Finalmente, en lo que hemos llamado «redefinición estratégica», según todo cuanto explicamos antes en el apartado correspondiente, destacamos las siguientes «claves» para la seguridad europea:

43. A Europa no le beneficia la posición de China que le permite estar entre los desarrollados, pero al tiempo erigirse en portavoz de los países en desarrollo, recurriendo a regímenes de excepcionalidad y restando influencia a Occidente.
44. La versión de la «alternativa china» (que supera con creces la iniciativa real de este país) contribuye a mantener en el poder a regímenes hostiles, a prolongar conflictos que nos perjudican, a complicar las opciones europeas y a fomentar determinadas aspiraciones, como las de Irán.
45. El programa de modernización militar de China crea unas dinámicas de acción-reacción, que en circunstancias imprevisibles, y en medio de un debate interno (aunque aún incipiente), puede generar una competencia militar inesperada y no deseada en estos momentos, ni tan siquiera por China.
46. Rusia aspira a reintegrarse en el club de las grandes potencias, como heredera de la URSS, con aspiraciones importantes, pero para ello ha de atender a varios frentes y a la sensación de inseguridad que tienen algunos sectores nacionalistas (por un lado la OTAN, por otro China). Para aliviar la presión ha de tratar de condicionar la política europea apostando fuerte en cuestiones del interés de esta última para obtener a cambio seguridad, que en términos rusos significa zonas de influencia.
47. El proceso de modernización interno de Rusia es una necesidad vital para el país, lo que nos habla de multitud de vulnerabilidades geográficas, demográficas, culturales, etc.
48. La clave para afrontar la cuestión iraní es una aproximación al problema en términos geoestratégicos, dado que la política de incentivos económicos, tradicional de Europa, no ha dado resultados.
49. La definición ideológica del islam se hará en unos términos político-religiosos que hay que comprender profundamente para que no se tornen contra los intereses de Europa.
50. En la región Mediterráneo/Oriente Medio se convive con multitud de intereses diferentes, equilibrios, etc. El análisis por unidad, en vez del general, aunque desde una proyección global de poder, solo está al alcance de Estados Unidos.

10. LA OTAN Y LOS DESAFÍOS A LA SEGURIDAD EUROPEA

Corresponde ahora que examinemos el papel de la OTAN con respecto a los desafíos que hemos identificado para la seguridad de Europa. La evaluación de su trabajo se tiene que hacer en relación a:

- En lo que atañe a la protección frente a los «elementos de exposición» identificados.
- Su actividad, intervención o capacidad de actuación sobre los «contextos desafiantes» que hemos descrito.
- Nos interesa destacar entre «elementos de exposición» y «contextos desafiantes» algunos que se repiten, o que tienen mayor peso en el desarrollo de una amenaza o en la configuración de un desafío, pues bien, revisaremos si la OTAN desempeña alguna función ante ellos, y nos permitirá resaltar qué tareas acomete en cada caso.
- Estudiaremos su papel en el escenario sobre el que actúan las claves de los principales desafíos a la seguridad europea, tal y como hemos resumido en la parte final del apartado anterior.

Hemos de tener en cuenta además, que la organización propicia una relación especial entre Estados Unidos y Europa. Pues bien, intentaremos ver qué facilita ese vínculo especial en la forma con que Europa afronta sus desafíos.

10.1. EL TRABAJO DE LA OTAN FRENTE A «ELEMENTOS DE EXPOSICIÓN»

Respecto al terrorismo:

(La OTAN se implica en seis –que más adelante se exponen– de los doce «elementos de exposición» señalados).

En el Concepto Estratégico de Washington (1999) el terrorismo quedaba en la relación de otros riesgos, y sujeto al mecanismo de consultas del art. 4 del Tratado del Atlántico Norte, lo que le confería una atención política de carácter secundaria. Tras los atentados del 11 S, la declaración de Reikiavk de 2002, aprobada por los ministros de asuntos exteriores, hablaba de luchar contra él aunque fuera más allá del área incluida en el Tratado del Atlántico Norte. La realidad es que se han puesto en marcha misiones especiales contraterroristas, como la Operación Active Endeavour, o Eagle Assist en 2002. La propia ISAF se concibe como una gran operación contra el terrorismo, e

incluso fuerzas de la OTAN han actuado en los Balcanes contra grupos que tenían vínculos con Al Qaeda. Se han redactado igualmente planes para contrarrestar los efectos de ataques terroristas y algunos organismos de la OTAN, como veremos, se dedican al análisis de esta amenaza. Tras la Cumbre de Praga (2002) se redacta un concepto militar de defensa contra el terrorismo, aunque expresamente se indica que permanece subordinado al Tratado del Atlántico Norte y al concepto estratégico de 1999. A pesar de ello, en la Cumbre de Riga se menciona, junto a la proliferación, como la principal amenaza para los próximos 10-15 años.

El Concepto Estratégico de Lisboa eleva el nivel de preeminencia de la amenaza terrorista con respecto al de Washington, algo confirmado en la Cumbre de Chicago cuando se establece que «... *terrorism poses a direct threat to the security of the citizens of NATO countries, and to international stability...*»²³⁵.

Los ejes de la acción contra el terrorismo se pueden comprimir en tres conceptos: consultas-capacidades militares-defensa cooperativa. Las medidas concretas desarrolladas hasta el momento han sido las siguientes:

- a) Innovaciones tecnológicas: *The Defence Against Terrorism Programme of Work (PAT)* (Desde mayo de 2004 se articula a través de una conferencia de directores nacionales de armamentos); iniciativas contra ataques CBRN (*Chemical, Biologic, Radiologic, Nuclear*) (incluyendo algunos de los centros de excelencia); Intercambio de información e inteligencia (*Terrorist Threat Intelligence Unit*, creada en 2003 en el seno de la oficina de seguridad; creación desde 2004 de unidades de inteligencia en los cuarteles generales); análisis de la dimensión financiera del terrorismo; fomento de la cooperación científica²³⁶.
- b) Red de cooperación contra el terrorismo: puesta en marcha desde 2002 del *Partnership Action Plan Against Terrorism* (que trabaja sobre la base de caso a caso²³⁷; buscar acuerdos internacionales para combatir el terrorismo (buscando especialmente la implicación de Rusia); la creación de nuevos lazos (Iniciativa de Cooperación de Estambul, cooperación con democracias de otros continentes); cooperación con otras organizaciones (por ejemplo, colaboración con el comité 1540 de la ONU) sobre la lucha contra la proliferación nuclear.
- c) Gestión de las consecuencias de ataques terroristas: La OTAN reconoce que la responsabilidad primera pertenece a las autoridades nacionales, por lo que ofrece principalmente asistencia y apoyo en la planificación y coordinación de elementos civiles y militares. Sus acciones se centran en la protección de poblaciones e infraestructuras (*Civil Emergency Planning, Civil Emergency Action Plan* –con efectos de armas de destrucción masiva–; *Euroatlantic Disaster Response Coordination Centre*; man-

²³⁵ *NATO'S policy guidelines on counter-terrorism*. Chicago, 2012.

²³⁶ Nos gustaría recordar que las prioridades actuales residen en la detección, descontaminación y destrucción de dispositivos CBRN; desarrollo de nuevos métodos de detección; contramedidas médicas; detección de explosivos; eco-terrorismo; contramedidas contra ciberterrorismo.

²³⁷ Los últimos tres grupos de trabajo que ha incorporado son: seguridad infraestructuras energéticas; seguridad fronteriza y financiación del terrorismo.

tenimiento de una red de 350 expertos civiles seleccionados en todo el ámbito euroatlántico).

En el ámbito concreto de los «elementos de exposición»:

1. En ataques WMD (*Weapons of Mass Destruction*): de manera genérica la OTAN puede prestar asistencia, paliar situaciones de emergencia, tiene funciones de control y prevención (Mediterráneo), función de inteligencia, protección especial (en caso de ataque) de Estados más pequeños, comprensión global del fenómeno a compartir con Estados miembros. Aparte del trasvase de medios que proporciona la política contra la proliferación, ofrece a los Estados miembros ayuda tecnológica a través del PAT, así como intercambios de información en la *Threat Intelligence Unit*. Al mismo fin sirve la Red de cooperación contra el Terrorismo el Centro de Excelencia de Ankara y el principio de defensa conjunta frente a ataques CBRN. La misión *Active Endeavour* se concibió como un instrumento para detectar la entrada en Europa por el mar Mediterráneo de dispositivos de destrucción masiva. El impulso dado a las capacidades de la OTAN para contrarrestar la amenaza terrorista se toma en 2002 y se desarrolla principalmente en la declaración final de la Cumbre de Estambul, a partir de la cual nace la Iniciativa de Cooperación de Estambul, que completa el Diálogo Mediterráneo en áreas importantes de este apartado, como el entrenamiento conjunto, el intercambio de experiencia y la estandarización de procedimientos. Hemos de mencionar también el interés por mejorar la coordinación con la ONU desde 2008, a partir de la Cumbre de Bucarest, y la declaración conjunta publicada por ambas organizaciones.
2. En ataques a infraestructuras: la OTAN puede prestar asistencia, permite paliar situaciones de emergencia a petición de los Estados (estructura detallada más arriba), ayuda para determinar infraestructuras críticas. Lo explicado en el punto C (gestión de consecuencias de ataques terroristas) se aplica de lleno a este concepto. Hemos de añadir que dispone de recursos de alerta temprana (aérea, AWACS) que se han utilizado con ocasión de eventos deportivos y políticos de carácter excepcional. Se cuenta con un plan de protección de infraestructuras críticas (*Critical Infrastructure Protection*, dentro del PAT), así como un Plan para la detección de dispositivos terroristas (surgido a partir de las experiencias sufridas en Afganistán). La OTAN también trabaja en coordinación con las autoridades de aviación civil, entre ellas Eurocontrol.
3. En amenazas a los intereses geoestratégicos de Europa: la OTAN ofrece cooperación (aunque de momento a nivel bajo) en la protección de intereses europeos en el Mediterráneo mediante la Iniciativa de Cooperación de Estambul y Diálogo Mediterráneo. En un plano superior deberíamos mencionar el sistema de consultas, y en casos extremos, la garantía de defensa colectiva ofrecida por el Tratado del Atlántico Norte²³⁸.

²³⁸ Ayuda en caso de ataque, considerando tal caso como una agresión al conjunto. Esta se producirá si se dan las siguientes condiciones: si es un ataque armado, se produce en Europa o América del Norte, contra Turquía, contra islas bajo jurisdicción de algunas de las partes en

4. Frente a la propaganda, la Alianza Atlántica difunde su función principal como defensora de valores democráticos y principios respetuosos con los derechos humanos. Hasta hace poco la actividad difusora de la OTAN había sido endeble. En la Cumbre de Bucarest se decidió darle mayor relevancia. Desde entonces se ha abierto un canal de televisión, la información que ofrece su página web es más detallada y cercana a los intereses de la sociedad, así como promotora de sus valores fundamentales. A ello hay que sumar que en todas las declaraciones finales de las cumbres de jefes de Estado o de gobierno siempre consta una reafirmación explícita de los principios ideológicos en los que se funda la organización, que se han de considerar los verdaderos ejes en torno a los que gravita la cohesión de las partes.
5. Frente a ataques de grupos centrales y afiliados del yihadismo, la misión de Afganistán ha tenido como objetivo principal evitar que Al Qaeda dispusiera de un refugio seguro. Otras misiones en el Cuerno de África y los Balcanes han servido para neutralizar parte de sus ofensivas. Los compromisos de cooperación, que se extienden a la protección frente al núcleo del yihadismo también se materializa en la labor que desempeñan algunos centros de excelencia como el de Ankara y el de Viskov (este para defensa conjunta frente a ataques WMD, extensible a los intentos de Al Qaeda), así como lo que facilitan los lazos creados en torno a iniciativas de asociación PFP (*Partnership for Peace*), Diálogo Mediterráneo e ICI (*Istanbul Cooperation Initiative*). Si prospera el deseo de acercamiento a la ONU se podrían coordinar acciones con algunas de sus instituciones, aunque con algunas como el Comité 1540 ya trabaja la OTAN.
6. Frente a las tácticas de diversificación, presta asistencia en tareas principales de inteligencia, observación y vigilancia, que comparte con los Estados, principalmente útil para los más pequeños. Para gestionar todo ello fue muy útil la reforma de las estructuras de inteligencia que se realiza desde 2002. La célula de inteligencia en el SHAPE es útil para el intercambio de información, las unidades de enlace en la misma ubicación son el instrumento de relación con los servicios de inteligencia nacionales. El comité económico contribuye a entender mejor la financiación. Finalmente, para dificultar estas tácticas es vital la colaboración de Rusia desde 2002, con programas como un plan de acción contra el terrorismo y una iniciativa de cooperación aeroespacial.

En el campo de la proliferación:

(La OTAN atienden ocho de los trece «elementos de exposición» identificados en la figura 2).

Ya en el Concepto Estratégico de 1999 la proliferación de Armas de Destrucción Masiva se destacaba como una de las amenazas directas para

el Atlántico al norte del trópico de Cáncer, o contra fuerzas, buques o aeronaves que se hallen en esta región o en el Mediterráneo. El texto íntegro lo podemos encontrar en www.nato.int/docu/other/sp/treaty-sp.htm.

la Alianza Atlántica²³⁹. Algunas de las reformas que se emprendieron en la Cumbre de Praga tenían que ver con el interés en dotarse de capacidades para anticiparse a posibles ataques y contrarrestar, de producirse, sus posibles efectos o consecuencias. Junto a la formación de grupos de trabajo se creó el Batallón de Defensa CBRN²⁴⁰ y un laboratorio analítico nuclear, biológico y químico.

Tras el Concepto de Lisboa y la Cumbre de Chicago los tres ejes de la nueva OTAN (defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa) se trasladan a la política frente a la proliferación. Los tres pilares de la misma especialmente visibles desde ahora²⁴¹, disuasión nuclear, mix nuclear-convencional y defensa balística, intentarán equilibrar diferentes conceptos en situaciones complicadas.

Es posible distinguir entre todas las iniciativas llevadas a cabo en los últimos diez años tres líneas de acción claves en esta área de actuación de la OTAN:

1. Política de disuasión: En todos los documentos políticos se destaca que la OTAN mantiene una fuerza nuclear que combina con fuerzas convencionales, algo que se ha querido destacar en Chicago con una declaración singular sobre el tema. La ubicación del Grupo de Planes Nucleares en la cúspide de las instituciones atlánticas nos da una idea de la importancia que se le reserva a este concepto. Junto a la constatación física de la disposición de este arsenal, queda muy clara la determinación de la Alianza Atlántica de utilizar activamente este tipo de armas como elemento disuasorio.
2. Política de defensa: la filosofía que subyace bajo este concepto es un conjunto de principios que sostienen la necesidad de dotarse de capacidades para defenderse del ataque de misiles. Como veremos más adelante, ya se puede comprobar en el listado de cuestiones tratadas durante las cumbres atlánticas, el proyecto de construcción de un sistema antimisiles es una aspiración constante de la última década.
3. La configuración de capacidades de respuesta ante posibles ataques, con medidas como las que ven la luz en la Cumbre de Praga.

²³⁹ No obstante hemos de recordar la *Alliance Policy Framework of Weapons of Mass Destruction*, que se remonta a 1994. Con respecto a aquella época se puede apreciar muy bien la evolución que ha experimentado el concepto, pues en la actualidad el principal riesgo que se percibe es la posibilidad de que este tipo de armas caiga en manos de redes terroristas.

²⁴⁰ Está especialmente preparado para hacer frente a ataques de esta naturaleza. Su formación es coetánea a la del CBRN Joint Assessment Team en 2003. Se encuentra operativo desde 2004. Sus características son: alta disponibilidad, multinacional, multifuncional y desplegable en un alto espectro de misiones. Su misión es permitir que las fuerzas de la OTAN sigan activas en un medio CBRN y asistir a las autoridades civiles (como así sucedió en los Juegos Olímpicos de Atenas). Las tareas para las que está capacitado son: reconocimiento CBRN, identificación sistemas CBRN, Identificación biológica, operaciones de descontaminación. Participan 21 países de manera voluntaria, funcionando por rotaciones semestrales de 8 o 10 naciones y un país líder. Queda bajo el control del SACEUR, aunque el país líder hospeda el cuartel general del batallón.

²⁴¹ *Deterrence and Defence Posture Review*. Chicago, 20 de mayo de 2012.

En el año 2009 la OTAN hizo una revisión de su política contra la proliferación²⁴², habiendo sentido anteriormente la necesidad de modernizar sustancialmente los conceptos de 1994, así como de dar contenido específico y concreto a la advertencia de la CPG (*Comprehensive Political Guidance*) de 2006, que situaba en la proliferación (junto al terrorismo) en la parte más alta de las amenazas presentes y futuras.

La base de dicha estrategia se define como la conveniencia de adoptar un enfoque más práctico, pensando en un contexto en el que es posible que no se respeten los acuerdos de control de armas, los compromisos con la no proliferación de armas y de medios de lanzamiento, y que a ello se suma la posibilidad de la explotación de materiales CBRN. La respuesta que quiere configurar la OTAN es la de un enfoque nuevo que incide en la prevención, y a nivel interno más en la coordinación de los organismos propios que en la creación de nuevos grupos o instancias específicas. Dicha nueva orientación aspira a combinar elementos políticos, militares y civiles de acuerdo con la siguiente escala de prioridades:

- a) Prevención: tanto ante actores estatales como no estatales. Los medios son el seguimiento de una agenda política de control de armas, desarme y no proliferación²⁴³, el desarrollo de capacidades de defensa (ayuda detección, identificación y vigilancia), y la habilidad para conjugar ambas: agenda política más capacidad militar.
- b) Protección: en este concepto entra en juego el mix de capacidades defensivas y de respuesta (armas nucleares disuasorias)²⁴⁴. Entre los medios que completan ambas hemos de mencionar: inteligencia (identificación responsabilidades de los Estados), capacidades militares (protección poblaciones, territorio y fuerzas, asistencia a países asociados, destrucción sistemas de lanzamiento, destrucción capacidades residuales de un agresor, etc.), defensa antimisiles (que ya veremos más adelante), modernización de las agencias y organismos de la OTAN especializados²⁴⁵, reducción de las diferencias tecnológicas entre los Estados²⁴⁶.
- c) Reconstrucción, para el caso de que se sufra un ataque. La labor de la OTAN es principalmente de asistencia a los gobiernos de los países afectados²⁴⁷.

²⁴² «NATO's comprehensive strategic-level policy for preventing the proliferation of weapons of mass destruction and defending against chemical, biological, radiological and nuclear threats».

²⁴³ Exhibiendo en todas las instancias donde se desarrolle esta política el argumento de que esgrimir la amenaza de usar armas de destrucción masiva contra miembros de la organización, o contra sus intereses, habrá de costar a cualquier adversario mucho más que cualquier beneficio que pretenda obtener.

²⁴⁴ Valora como elemento disuasorio vital la publicación de declaraciones conjuntas que demuestren la cohesión de los aliados y su resolución.

²⁴⁵ Principalmente el *Weapons of Mass Destruction Centre*, *The Combined Joint CBRN Defence Task Force*, etc.

²⁴⁶ Colaboración estrecha con el Intelligence Fusion Centre y con el CBRN Reachback and Fusion Centre.

²⁴⁷ Ayuda a la planificación previa, asistencia técnica, legal y económica. Despliegue del CJ-CBRN-TF. Asistencia a través del Centro de Excelencia de Joint CBRN Defence, del Disease Surveillance System, etc.

Estos principios se acompañan de otros objetivos como el intercambio de información y colaboración de instituciones de inteligencia; búsqueda de nuevos compromisos internacionales (alcanzar un esquema de comprensión similar con Rusia, países de los diferentes partenariados, la ONU, UE, OSCE, OMS, etc.); desarrollo de una diplomacia pública y una política de comunicación que dé a conocer las actividades de la organización y al tiempo sirva para disuadir a posibles adversarios.

1. En seguridad nuclear: la OTAN ofrece asistencia a los Estados a través de organismos como el Laboratorio Analítico Nuclear Biológico y Químico, cooperación y auxilio en caso de emergencias. El trabajo de algunas secciones del programa *Science for Peace* contribuye decisivamente, con algunas publicaciones de vanguardia en áreas como la radiación. El recurso de contar con expertos civiles y externos a la organización, para solucionar cuestiones específicas, es otro de sus activos en este terreno.
2. En ataques a instalaciones: la OTAN ofrece asistencia, trabaja en la prevención mediante sistemas de alerta temprana, cooperación en caso de emergencias, también da apoyo tecnológico y desarrolla capacidades de reconstrucción (especialmente para Estados menores). Aparte de lo anterior queremos destacar los programas de descontaminación, protección contra la contaminación y medidas médicas del programa *Science for Peace*.

El comité conjunto médico desarrolla protocolos de actuación. El *Surveillance System Disease* ayuda a detectar enfermedades producidas por ataques químicos, radiológicos o biológicos. El Centro Euroatlántico de Respuesta a Desastres colabora con los Estados miembros en casos de emergencias y realiza un inventario de sus capacidades. Desde 2001 también se ocupa de la respuesta a ataques CBRN.

3. Ruptura de equilibrios geoestratégicos: la acción geoestratégica de la OTAN puede evitarla en el área euroatlántica, condicionando las decisiones que a este respecto se puedan tomar en el eje de proliferación de Oriente Medio y Rusia. Cuenta con un mix nuclear-convencional que sirve a este propósito, los partenariados también son útiles para lo mismo.

Ahora bien, si dentro de la política contra la proliferación hay algo que plantea un dilema difícil de resolver, pero también capaz de evitar una desventaja geoestratégica, es el proyecto de creación de un escudo de defensa antimisiles. Nos detenemos en ello especialmente porque no es un elemento más de la actividad de la organización, sino quizá una de las que más problemas origina desde el punto de vista geoestratégico. Resumiendo al máximo la complejidad a la que nos referimos, podemos decir que todos los miembros de la OTAN reconocen que la proliferación de armas de destrucción masiva es una amenaza seria y creciente²⁴⁸, pero al mismo tiempo tratan de evitar que las opciones para afrontarla puedan tener un impacto negativo sobre la seguridad

²⁴⁸ Y con ella de los elementos de lanzamiento. Se estima que dentro de una década 30 países contarán con misiles con un alcance de hasta 1.000 km, 11 países con misiles balísticos. En total, según dichos cálculos podrán existir hasta 75.000 misiles (y ya Irán cuenta en Oriente

Europea (sobre todo en lo que a las relaciones con Rusia se refiere). Hay un ingrediente más que complica la situación, las dudas sobre la efectividad de las tecnologías disponibles, lo que hace pensar a muchos que es una opción que ha de combinarse con otras muchas, pues por sí sola será insuficiente para asegurar los territorios y poblaciones de Europa.

Por lo que respecta a la OTAN, hasta el momento, y de manera práctica, ha podido coordinar capacidades de vigilancia y control para proteger a sus fuerzas desplegadas. El proyecto de defensa antimisiles, que surge después de la Cumbre de Praga, no ha pasado de la fase de estudio, y su objetivo era la protección de las fuerzas de la OTAN contra el ataque de misiles de corto alcance.

El panorama se complicó cuando Estados Unidos decidió poner en marcha en la segunda mitad de la década anterior un proyecto propio, mediante acuerdos bilaterales con Polonia y Chequia. Dicho escudo estaba concebido contra misiles balísticos, por lo que además de no incluir la protección contra misiles crucero de vuelo bajo, ni contra la posibilidad de utilización de armas nucleares por redes terroristas, sirvió para exacerbar la competencia de Rusia²⁴⁹. La nueva administración Obama paralizó el proyecto de la etapa anterior y comenzó a desarrollar un nuevo sistema que se localiza en el sureste de Europa y el Mediterráneo Oriental, que prioriza la defensa contra misiles de teatro antes que contra elementos balísticos de largo alcance. La nueva arquitectura de defensa es de carácter móvil, mejora mecanismos de detección y permite interceptar en fase de salida. Además es susceptible de utilizar los sistemas de radares rusos (beneficiosos para contrarrestar lanzamientos desde Irán) dada la menor oposición de su gobierno.

El cambio de rumbo de Estados Unidos afecta a la OTAN, que, como hemos dicho, trabaja también en un sistema para misiles de corto alcance. Ello ha operado de tal forma que el proyecto atlántico fue reevaluado en 2010²⁵⁰: se extiende el ámbito de protección de las fuerzas de la OTAN a las poblaciones y territorios de la Alianza Atlántica compatibilizando el sistema OTAN (ALTBMD) con el norteamericano (EPAA que es acogido por la Alianza Atlántica en la Cumbre de Lisboa) y contando con la eventual cooperación rusa.

4. Riesgos de puntos críticos de seguridad: protección a nivel de ataques a instalaciones, infraestructuras, función de asistencia, etc., en la línea de lo explicado en algunos puntos anteriores.
5. Carrera de armamentos: el mix del que hemos hablado, así como su estructura militar tienen el potencial de contrarrestar este tipo de riesgos en el área euroatlántica. La OTAN apuesta también por potenciar la confianza con los Estados vecinos, principalmente Rusia, de

Medio con el mayor arsenal de ellos). Para dichos cálculos utilizamos la obra citada de Aybet, Gülmur, y Moore, R. Rebeca (Washington, 2009).

²⁴⁹ Que mejoró algunos de sus misiles de largo alcance, como el Bulava, difícil de detectar por los sistemas antimisiles, y el Iskander (con destino al enclave de Kaliningrado).

²⁵⁰ Una actualización valiosa la encontramos en Peco Yeste, Miguel: *¿Es sostenible la nueva postura de la OTAN en cuanto a disuasión y defensa?* Madrid, 2013. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento Opinión 28/2013.

manera que no se sientan en tal desventaja que precipite programas de rearme. Conociendo la fácil vinculación entre los conceptos convencional y nuclear (ya hemos visto como en el programa paquistaní es decisivo la desventaja convencional), mantiene compromisos de cumplimiento del FACE (*Forces Armées Conventionnelles en Europe*), aun cuando advierte siempre que sus esfuerzos han de recibir correspondencia recíproca.

6. Pérdida de aliados: la estructura militar de la OTAN ofrece protección²⁵¹, y sensación de seguridad, a aliados como Turquía que podrían verse tentados a buscar otras alternativas en el caso de que percibieran un peligro superior a la garantía que ofrece la defensa colectiva atlántica. Los principios de defensa colectiva se repiten en las cumbres y han sido la base de los distintos Conceptos Estratégicos aprobados hasta el momento. La necesidad de combinar fuerzas convencionales y nucleares es discutida por algunos Estados miembros, aunque se es consciente de que constituye pieza esencial de la política de defensa de la organización, y solo puede ser abandonada por consenso. La fuerza nuclear es pequeña, consistente en armas subestratégicas, aunque suficiente para seguir cimentando la lealtad a estos principios de los aliados que potencialmente sienten más riesgos en su entorno.
7. Reacciones imprevisibles: la función de inteligencia de la OTAN, reforzada por la labor de los centros de excelencia (como en el caso del terrorismo) sirve para llevar a cabo el seguimiento de los procesos internacionales y alertar de la puesta en marcha de iniciativas hostiles: sistemas de alerta temprana²⁵² y posibilidad de despliegue rápido²⁵³ y gestión del mismo²⁵⁴. El estudio sobre cómo desarrollar capacidades de

²⁵¹ La OTAN cuenta con una estructura militar, deudora en su configuración de la Cumbre de Praga hasta el 2010. A la cabeza de la misma se encuentra un comité militar, compuesto por los jefes de los ejércitos de los países miembros, que también es el principal asesor del consejo atlántico en asuntos militares. Para su asesoramiento cuenta con un *staff* militar internacional, que le proporciona valoraciones y análisis, implementa la política militar en el conjunto de la estructura y sirve de nexo con los mandos estratégicos.

²⁵² Aparte de la ya mencionada AWACS en desarrollo se encuentra la ACCS (*Air Command and Control*) para detectar potenciales ataques con misiles.

²⁵³ La NRF es una fuerza multinacional compuesta de elementos terrestre, marítimo, aéreo y de fuerzas especiales. El concepto es disponer de una fuerza fácilmente desplegable donde sea necesario. Se compone de tres elementos: una estructura de mando; una fuerza de respuesta inmediata (13.000 efectivos); un fondo de respuesta (que puede sustituir a la anterior si fuera necesario). El objetivo es poder ofrecer una respuesta militar rápida en situación de crisis emergente, bien en el contexto de la defensa colectiva o de otras operaciones de gestión de crisis. La idea es que también dirija el proceso de transformación militar de la organización. Está conformada por componentes que los países miembros integran en esta fuerza a través de rotaciones semestrales (desde 2012 serán anuales tras haberse revisado en 2008 su forma de generación y composición). También, previa aprobación del Consejo Atlántico, está permitida la participación de países asociados. La aportación de cada país está precedida de un proceso de entrenamiento, estandarización y certificación. En 2006, tras el ejercicio realizado en Cabo Verde, se declaró su plena capacidad operativa.

²⁵⁴ Se trata de cuarteles generales rápidamente instalables para dirigir tropas de la OTAN en un amplio abanico de misiones. Actualmente los 6 RPC que existen tienen cada uno capacidad para mandar hasta 60.000 efectivos con un periodo completo de instalación de entre 10 y 60 días. Cada seis meses cada uno de ellos asume el mando del componente terrestre de la

respuesta rápida es el objetivo de algún Centro de Excelencia, como el de «Mando y Control» (ubicado en Ede).

8. Pérdida de competitividad: en este campo la cooperación militar que ofrece la OTAN es importante, pero más si cabe la acción de la estructura civil, el planeamiento nuclear, así como programas de investigación en los que se coordina el trabajo de civiles y militares. Entre las áreas en las que se desplegaba la Iniciativa de Capacidades de Washington (1999), y las más de 400 de la Iniciativa de Capacidades de Praga, muchas de ellas tenían que ver con dotar a la organización de la vanguardia tecnológica, y ponerla al servicio, por tanto, de la defensa colectiva. Luego, repercute favorablemente en los Estados miembros a través de programas de entrenamiento²⁵⁵, ejercicios conjuntos y formación de los oficiales de Estado Mayor (Colegio de Roma). Dado el efecto que la crisis económica ha tenido sobre los presupuestos de defensa, en 2010 se replanteó la política de capacidades a través del concepto (e iniciativa) «Smart Defence», consistente en orientar a los Estados para que se centren en el desarrollo de capacidades especialmente críticas para la OTAN, pero actuando esta como intermediaria del desarrollo de las mismas que deben llevar a cabo los gobiernos, bien de manera particular o en coordinación con otros países. En la práctica implica para los países especializarse en algunas capacidades y abandonar otras, algo que no termina de ser aceptado de buen grado en las capitales.

Respecto al crimen organizado

(La OTAN se ocupa de cuatro de los quince «elementos de exposición» destacados en la figura 3).

1. Estados débiles/Afganistán: la misión en Afganistán, así como las que se desarrollan en el Cuerno de África o de asistencia a la Unión Africana tienen como función parcial crear un trasfondo seguro que permita la reconstrucción (o construcción) de las instituciones. Desde 2004 se va abriendo paso en la OTAN un nuevo concepto de seguridad más integrador, coordinador de aspectos civiles y militares, capaz de gestionar misiones más complejas, que tuvieran que ver con la pretensión de no solo orientar su acción militarmente, sino también en la consolidación de estructuras estatales consolidadas. Se ha ido nutriendo el corpus filosófico de este nuevo enfoque con los conocimientos adquiridos en Kosovo, Afganistán e Irak. El problema de la OTAN ya no es si implementar esta orientación o no, sino cómo hacerlo²⁵⁶.

NRF, plazo durante el cual se encuentra en alerta. Deben demostrar su capacidad en 50 áreas distintas hasta culminar en un proceso de certificación. Todos ellos pertenecen a la estructura militar de la OTAN, excepto el Eurocuerpo (acuerdo con la OTAN de 2002). El primero de estos cuarteles fue inaugurado en 1992 (Alemania), desde entonces se sitúan en Milán, Valencia, Estambul, Múnster

²⁵⁵ *Training Cooperation Initiative* (desde la Cumbre de Riga).

²⁵⁶ La iniciativa de que la OTAN aplicara un «Comprehensive Approach» parte en 2004 de Dinamarca, quien organizará junto con Estados Unidos seminarios sobre este concepto y su utilidad práctica. En la Cumbre de Riga aparece por primera vez en un documento de más

2. Incertidumbre zonas estratégicas: derivan de la acción estratégica de la organización funciones de protección, aunque en este caso su impacto directo frente al crimen organizado es débil.
3. Política interna de países de la Unión Europea: el fin último de la Alianza Atlántica es garantizar la defensa colectiva de países democráticos, así como la protección entre sus Estados miembros de los valores políticos fundamentados en principios democráticos y salvaguarda de los derechos humanos. La pertenencia a la OTAN es una forma de que el sector de la seguridad y la defensa se comporten bajo ciertos parámetros y exigencias (que en teoría los deben hacer más impermeables a la acción del crimen organizado), compuesto por oficiales formados bajo disciplinas similares, por civiles que responden democráticamente y por instituciones de control financiero más estrictas.
4. Sistemas informáticos: la OTAN ofrece asistencia a los Estados miembros para el desarrollo de mecanismos de protección, como se verá más adelante.

En el ámbito de la ciberseguridad:

(La OTAN mantiene una actividad importante en cinco de los nueve «elementos de exposición»).

Se incluye en la agenda política de la OTAN en la Cumbre de Praga y posteriormente se refuerza considerablemente en la de Riga. Los ataques dirigidos a Estonia en 2007 aceleraron el proceso, pues permitieron experimentar los efectos reales de lo que hasta entonces había sido una proyección teórica. En dicho año se llegó a un acuerdo por los ministros de Defensa de la OTAN para ampliar las actividades de la organización.

Los principios sobre los que se haría serían los de coordinación civil, política, militar y técnica²⁵⁷; asistencia a Estados individuales (que conservan la responsabilidad primera)²⁵⁸; entrenamiento e investigación (Centro de Excelencia de Tallín y Programa de Ciencia para la Paz y la Seguridad); cooperación países asociados²⁵⁹. Tras la Cumbre de Lisboa la OTAN aprobó en 2011 un nuevo concepto sobre ciberdefensa que fue la base de la revisión de su política en esta materia. Fruto de ello fue la aprobación en el mismo año de un Action Plan que detalla las tareas específicas de la organización en la protección de sus estructuras, los equipos de sus fuerzas y la asistencia a los Estados para actualizar sus sistemas de protección cibernética. Hay que resaltar que, como en el

alto nivel, instando a desarrollar capacidades de gestión bajo este concepto. En la Cumbre de Bucarest se reafirmará el compromiso y se aprueba un Action Plan que prioriza cuatro áreas, entre las cuales incluye difusión pública y cooperación con ONU, UE, ONG, y preconiza la realización de cambios en las fases de planeamiento y desarrollo de operaciones para aplicar la nueva filosofía.

²⁵⁷ De lo que se encarga el *NATO Cyberdefence Management Authority*, que asiste al Consejo Atlántico, a los Estados y coordina la protección propia de la Alianza.

²⁵⁸ A través de *Rapid Reinforcement Teams*.

²⁵⁹ De 2008 data la «Council Guidelines for cooperation on cyber defence with partners and international organizations».

conjunto de la defensa colectiva, una acción conjunta de los aliados frente a los ataques cibernéticos que sufra un estado requeriría también de la aprobación del Consejo Atlántico.

1. **Infraestructuras de comunicación:** la acción de la OTAN repercute en acciones de asesoramiento en el fortalecimiento de las de los Estados (que bajo el principio de no-duplicidad, se centra en el asesoramiento y ayuda en caso de ciberataque, y que se articula a través de acuerdos bilaterales entre la organización y los aliados), además se comparte información, se dirigen procesos de investigación sobre el particular y se diseñan sistemas de protección que se ponen a disposición de los gobiernos.
2. **Robo de información:** ha de considerar válido lo dicho para el caso anterior.
3. **Pérdida de liderazgo tecnológico:** a través de los centros de excelencia de la OTAN, así como de programas de investigación y ciencia, se intenta que la organización se encuentre a la vanguardia tecnológica, con el fin de que ello revierta posteriormente en la asistencia a los Estados miembros que deseen aprovechar los conocimientos acumulados por la organización, así como las experiencias compartidas por otros países y asociados a través de alguno de los partenariados.
4. **Confianza en la seguridad de las infraestructuras:** la labor de la organización se limita a prestar ayuda a los Estados y a promocionar públicamente el trabajo que realiza con el fin de afianzar la sensación de seguridad. También en este sentido coopera con especialistas del sector privado, otras organizaciones internacionales y gobiernos asociados.
5. **Ataques ocultos:** trata de prever los que son dirigidos contra la propia organización a través de su estructura de seguridad. La división de inteligencia intenta comprender la posible existencia de este tipo de intenciones. En colaboración con los servicios de inteligencia de los Estados y los centros de excelencia, ofrece colaboración a los Estados miembros.

Seguridad energética

(La OTAN atiende a tres de los catorce «elementos de exposición» estudiados en la figura 5).

En la Cumbre de Bucarest los Jefes de Estado y de Gobierno tomaron nota del informe «NATO's role in Energy Security»²⁶⁰, momento desde el que esta cuestión se encuentra en la vanguardia de la dirección política de la Alianza Atlántica. Hasta la Cumbre de Lisboa los ministros continuaron en la fase de consultas y se pusieron en marcha algunos programas aprovechando la infraestructura de la organización (por ejemplo, el *NATO'S Science for Peace and Security Programme*). Las áreas en las que se ha empezado a trabajar son:

²⁶⁰ Las cinco áreas en las que este documento indica que la OTAN puede añadir valor son: intercambio de información; protección de la estabilidad; cooperación internacional y regional; ayuda a la gestión de consecuencias de ataques; ayuda en la protección de infraestructuras críticas.

Apoyo marítimo (escolta de buques en el Mediterráneo²⁶¹ y protección de infraestructuras marítimas en el Mediterráneo) y proyectos de investigación y talleres²⁶². Aunque en la Cumbre de Lisboa se repite el «NATO`s role» en esta área, no se ha progresado de manera decisiva con respecto a lo que figura en el siguiente listado:

1. Ataques a infraestructuras: recordamos que la protección frente a las mismas es una de las cinco recomendaciones del informe de 2008. Presta asistencia a los Estados, así como los beneficios que se derivan de su sistema de planeamiento. En ataques que se sufran en el interior de algún país puede ayudar a contrarrestar sus efectos mediante los servicios de emergencia y estructura militar (en casos más graves). Debemos conectar con lo dicho más arriba para la eventualidad de que la agresión procediera de un ataque terrorista. Las misiones de control de zonas de tránsito en el mar Mediterráneo y Cuerno de África ofrecen un pequeño paraguas protector. También son susceptibles de recibir ayuda países integrados en el Partnership For Peace y Diálogo Mediterráneo.
2. Conflictos entre Rusia y sus vecinos: parte de la acción geoestratégica de la OTAN tiene que ver con las relaciones del conjunto con Rusia, y afecta especialmente a los países miembros del Báltico y norte de Europa. En ese entorno general puede ofrecer asistencia en caso de agravamiento del conflicto. La energía forma parte del diálogo con Rusia, pero indirectamente la OTAN no hace sino tratar de evitar que Rusia determine la política de esos Estados más próximos a sus fronteras. En el caso de Ucrania o Georgia las posibilidades, como se ha visto, son menores.
3. Desastres naturales: la OTAN realiza el diseño de planes de emergencia y asistencia, puesta en marcha de mecanismos de ayuda y auxilio, así como aplicación de los programas de algunas de las disciplinas relacionadas de las que se ocupan los programas de investigación (destinados a prevenir o a alertar de estos desastres).

Respecto a la redefinición estratégica

(La OTAN se ocupa de nueve de los diecinueve «elementos de exposición» que hemos situado en la figura 6).

La acción geoestratégica de la Alianza Atlántica ha quedado expresada en cuatro ejes políticos que han aglutinado el interés de la organización: la ampliación; el diálogo y la acción periférica; la relación especial con Rusia; la relación especial con otras democracias.

En cuanto a la ampliación, hemos de recordar que a principios de la década pasada quedaba colmada la aspiración de los antiguos países satélites sovié-

²⁶¹ En el contexto de la operación «Active Endeavour».

²⁶² Proyectos del programa SPS: «Seismic Hazard and risk assessment for southern Caucasus-Eastern Turkey energy corridors» y el «Sahara Trade Winds to Hydrogen».

ticos de incorporarse a la organización, así como de las repúblicas bálticas. La política de puertas abiertas ha sido una constante en las declaraciones oficiales de los secretarios generales, así como en las resoluciones de los órganos de decisión política. Sin embargo en los últimos años, en los que los factores geoestratégicos vuelven a adquirir contundencia en las relaciones internacionales, la política de ampliación adopta unas características especiales, siendo fruto de un juego de intereses mucho más complejo que el que se ofrecía en los noventa. De esta manera podemos señalar dos direcciones en las que la ampliación cobra en la actualidad especial relevancia: el binomio Ucrania-Georgia, y los Balcanes occidentales. En estos últimos las posibilidades de encontrar nuevos miembros son mayores: Albania y Croacia han sido las últimas incorporaciones. La colaboración se intensifica con Bosnia (de la que se esperan más reformas), Montenegro y Serbia (de la que se espera, aparte de reformas más intensas, mayor colaboración con el tribunal internacional que juzga los crímenes de guerra en la antigua Yugoslavia), y Macedonia (cuyo eterno problema de su nominación oficial está continuamente presente en los documentos oficiales de la organización)²⁶³.

En el caso de Ucrania y Georgia la Alianza Atlántica parece haber encontrado escollos que superan su capacidad de iniciativa, y cuyo encuadre final en el ámbito euroatlántico parece que no se hará a través de su incorporación en la OTAN. El gobierno ucraniano ya retiró su candidatura, mientras que la adhesión de Georgia entraña una serie de riesgos por el momento inasumibles²⁶⁴.

Aparte de la ampliación, la organización ha desarrollado mecanismos para ejercer su influencia y actividad en la periferia de su territorio, que le permiten establecer diálogo y cooperación en aquellas áreas que considera importantes para la defensa de sus intereses estratégicos, pero en las que no es pertinente pensar en hallar nuevos Estados miembros. Las iniciativas que se encuadran en estos principios son las siguientes:

- Programa Partnership for Peace: programa de asociación con países individuales, en el que cada uno de estos escoge un nivel de compromiso en la consecución de los valores y principios de la organización. Cada país desarrolla un conjunto de actividades de acuerdo con un programa específico bianual. Ha sido, y aún lo es, una fase previa a la adhesión. De este programa surge además una estructura de cooperación con todos los asociados, el Euro-Atlantic Partnership Council²⁶⁵, que se convierte

²⁶³ La acción en los Balcanes occidentales queda reflejada en la iniciativa del sur-este de Europa, con la que se pretende mantener viva la cooperación hasta tanto se produzca la adhesión, y que en realidad es un conjunto de programas que promueve la cooperación y estabilidad en la región.

²⁶⁴ La atención especial que aún siguen mereciendo estos dos Estados para la Alianza hace que a pesar de que de momento se descarte su incorporación, se mantenga un diálogo especial con ambos, en el caso de Georgia a través de una comisión especial y de un plan de acción específico (también existente para Ucrania).

²⁶⁵ Los países que actualmente integran este consejo son: Albania, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Finlandia, Georgia, Irlanda, Kazajistán, Kirguistán, Malta, Moldavia, Montenegro, Rusia, Serbia, Suecia, Suiza, Macedonia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

en un foro de consultas y diálogo político entre los Estados miembros y los que participan en esta iniciativa.

- **Diálogo Mediterráneo:** es un mecanismo de cooperación bilateral con países del sur del Mediterráneo: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Libia. Cada país también se acoge a un programa de cooperación individual.
- **Iniciativa de Cooperación de Estambul:** se encuentra en una cooperación práctica, donde la OTAN pueda añadir valor, con los países del entorno del golfo Pérsico que decidan participar. Hasta el momento lo han hecho Baréin, Kuwait, Catar y Emiratos Árabes Unidos.

Con el fin de racionalizar las políticas de partenariado en 2011 la OTAN trató de armonizar la relación que se establece con todos los países asociados concediéndoles, independientemente del programa al que estuvieran adscritos, la posibilidad de hacer uso de un largo listado de «herramientas de partenariado»²⁶⁶.

- **Diálogo geoestratégico y circunstancial:** Es un tipo de cooperación que nace de la práctica más que de la teoría. Es la que ha encuadrado la intervención en Libia o la que inspira los acuerdos de cooperación que se firman con países como Australia.

Llegados a este punto, en las páginas siguientes analizamos la función de la OTAN en los «elementos de exposición» que aborda en el contexto de la redefinición estratégica.

1. **Zonas de tránsito de Oriente Medio:** zona vital desde el punto de vista estratégico para Europa en la que la OTAN dirige misiones por el Mediterráneo, y también ofrece, aunque con un perfil bajo, asistencia al sector de la seguridad a países del golfo Pérsico y miembros del Diálogo Mediterráneo.
2. **Competitividad tecnológica:** la OTAN ofrece un modelo de defensa colectiva (cooperativa en la terminología actual), en el que el conjunto de sus miembros tiene la posibilidad de participar en sistemas de defensa avanzados tecnológicamente, algo imposible de alcanzar individualmente para muchos de ellos. La NRF (es cierto, con sus imperfecciones), los cuarteles generales desplegados, los sistemas de vigilancia y alerta temprana aérea, los proyectos de comunicaciones, los equipamientos logísticos, las iniciativas de cooperación en transporte estratégico, etc., tienen una virtud más allá de lo que ofrecen de manera concreta. Sirven para incentivar también las iniciativas individuales de cada Estado según el grado de compromiso y participación que pueda permitirse (o desee) a través de programas de investigación, centro de excelencia, ejercicios conjuntos, programas de entrenamiento, participación en el ACT, programas de inversiones con el conjunto o bien con grupos de países. Aun cerniéndose la duda de su eficacia en los últimos años, aún no tiene

²⁶⁶ Destacamos aquellos instrumentos que sirven para mejorar la interoperabilidad entre las fuerzas de la OTAN y la de los países no aliados que participen en misiones lideradas por la organización.

ningún parangón de cooperación similar en el campo de la defensa en ningún otro espacio estratégico del mundo, y ni la cooperación bilateral, ni la que dirige la Unión Europea son comparables.

3. Condicionamiento de la política europea por Rusia: las relaciones con Rusia centran en cierto modo la acción geoestratégica de la Alianza Atlántica. Recordemos que en su momento la organización quedó legitimada como frontera del expansionismo ruso-soviético. Desde los noventa se ha tratado de establecer un diálogo continuo, concreto y muy especial, entre la Alianza Atlántica y Rusia. Desde la Declaración de Roma de 2002 se ha materializado dicho principio con la formalización de un consejo OTAN-Rusia, que bajo un formato igualitario se ha convertido en un foro de diálogo político sobre áreas en las que pueden trabajar conjuntamente. Pero Rusia está en los límites del interés estratégico de la Alianza Atlántica y ha habido momentos en los que mutuamente se han considerado una amenaza. Los puntos en torno a los cuales gira actualmente esa relación, y en los que a menudo se mantienen posturas divergentes, son los siguientes:

- Influencia en el Cáucaso: conflictos en su parte meridional.
- Ampliación de la OTAN.
- Colaboración de Rusia en la lucha contra las nuevas amenazas que considera vitales la OTAN para sus intereses: ciberataques, por ejemplo.
- Defensa antimisiles.
- Colaboración en la defensa del principio de no proliferación.
- Conflictos en Europa Oriental: Moldavia, pugna por la influencia en Ucrania, defensa derechos humanos en Bielorrusia.
- Influencia en Asia Central: con Afganistán como eje de mayor interés para la OTAN.
- Régimen de desarme convencional: suspendido por Rusia desde 2007.
- Seguridad energética, aunque en este punto aún la OTAN no ha desplegado una política muy activa.

A través del proceso de ampliación hacia el corazón del continente se eluden los efectos de la influencia de Rusia y permite a Europa conservar su independencia de acción y libertad para integrar su defensa colectiva. El límite ha estado en el Cáucaso y en Ucrania. La preocupación de Rusia por evadir la acción de la OTAN demuestra su eficacia. La Alianza Atlántica coopera con Rusia, pero evita también ese condicionamiento.

4. Contingencia china: solo queda la OTAN como recurso último de defensa colectiva en una hipótesis lejana de revolución de la actitud de la política de seguridad china, pero su función real es escasa en este campo, siendo más importantes la simbólica y teórica.
5. Dudas sobre la transparencia del programa de modernización militar de China: la integración de una estructura militar, así como el mantenimiento (o intento) de un alto nivel operativo, tecnológico, etc no solo para el caso de China, sino para cualquier otro, sirve para conformar un bloque militar sólido y de aun mayor potencial. No obstante, no está pensado para contrarrestar a China.

6. Atracción de China/idealización del poder de China: la acción geoestratégica de la organización en la región atlántica sirve para frenar la pérdida de influencia, al menos en este espacio, y que sea compartida por todos los Estados miembros. Sus fines ideológicos²⁶⁷ se pueden esgrimir como la fuerza necesaria para sostenerla en los casos en los que se decida ser interesante para la preservación de esos principios.
7. Cuádruple identificación en el Mediterráneo: la proyección ideológica de la organización no es neutra y tiene como finalidad la preservación de este tipo de fines. Su valor simbólico, junto a la participación de Turquía son armas reales con que cuenta.
8. Retórica iraní: la defensa de los valores ideológicos es la única arma que puede emplear en este caso, así como la activación de mecanismos de protección para el caso de que se consolidara esta retórica en una amenaza más concreta para los países miembros o para intereses en el región de Oriente Medio o en zonas vitales de tránsito. Medidas prácticas que están en marcha son los mecanismos de asociación, el proyecto de defensa antimisiles, funciones de inteligencia, misiones en el Mediterráneo y Cuerno de África, actividad antiterrorista, disuasión nuclear, apoyo a Turquía, sistemas de alerta temprana, etc.
9. Pérdida de influencia tras las revueltas árabes: la estructura militar de la OTAN en la zona ha servido para no depender de condicionamientos exteriores. Debemos añadir otros activos: la reafirmación de los valores democráticos propios de los aliados, los medios de difusión y promoción de los ideales y actividades de la organización, la proyección mediática realizada a través de diversas intervenciones y difusión de sus contactos, etc, todo ello son instrumentos concretos con los que cuenta. La OTAN ha cooperado con otras organizaciones, creando una especie de modelo nuevo para intervenciones como la que se produjo en 2011 en Libia, algo que representa un giro importante para adaptarse a la nueva situación, aunque no deja de recibir críticas por su carácter contingente y coyuntural.

10.2. LA ACTUACIÓN DE LA OTAN EN «CONTEXTOS DESAFIANTES»

- Terrorismo (se proyecta su actuación en tres de los doce «contextos desafiantes» descritos):

²⁶⁷ Los enumerados en el Tratado de Washington son la libertad, la civilización de los pueblos firmantes, la democracia, las libertades individuales y el Imperio de la Ley. Los conceptos que se repiten en todos los encuentros de alto nivel son:

- Visión común.
- Valores democráticos, siempre haciendo referencia a la forma en que quedan expresados en el Tratado de Washington.
- Principios de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.
- Cohesión, solidaridad, indivisibilidad de la seguridad.
- Propósito de salvaguarda de la libertad y seguridad de todos los miembros por medios civiles y militares.
- Aplicación del principio básico de la disuasión.

1. Conflictos previos: la OTAN desarrolla la adaptación de sus capacidades para intervenir fuera de área (especialmente ante conflictos) desde hace diez años. No sin dificultades políticas, a pesar de la Declaración de Reikiavij, ha desarrollado misiones en Afganistán, Balcanes Occidentales (con mayor éxito), pero también de entrenamiento con la Unión Africana²⁶⁸ y operaciones de menor envergadura en África. La intervención en conflictos previos está sujeta a la aprobación unánime de sus países miembros²⁶⁹, lo que genera a veces frustración y fricciones, aunque son fruto normalmente de la evaluación caso a caso de cada proyecto de intervención, más que de la idea de que hay que establecer por principio la no-intervención en estas situaciones.
2. Conflictos regionales: dadas las implicaciones geoestratégicas y el consenso necesario, la intervención en los mismos es muy complicada para la organización, como lo demuestra la evolución e historia de la OTAN en Afganistán. También ha estado ausente del conflicto palestino-israelí, del conflicto iraní, del Cáucaso, de Darfur, de Asia Central, etc. Aparte de la posibilidad de intervenir como en Afganistán (de manera más directa), también existe la posibilidad de opciones menos comprometidas y más superficiales, a través de asesoramiento, cooperación (como con Israel a través de ejercicios, visitas de oficiales y funcionarios, etc) o iniciativas institucionalizadas como la Iniciativa de Estambul.
3. Piratería: la OTAN ha liderado misiones²⁷⁰ de vigilancia en la zona del Cuerno de África.
 - Proliferación (interviene en seis de los dieciocho «contextos desafiantes» identificados):
 1. En contextos de poca cooperación en materia de seguridad nuclear e incremento de programas nucleares: la OTAN puede ofrecer ayuda técnica, asistencia a los Estados, ayuda al mantenimiento de los arsenales

²⁶⁸ Dos misiones de asistencia: una en Somalia (transporte aéreo de tropas) y otra en Sudan (también de transporte aéreo).

²⁶⁹ Es necesario resumir el procedimiento mediante el cual se procede a poner en marcha una misión, teniendo en cuenta que la OTAN no cuenta con fuerzas militares propias para llevarlas a cabo. La secuencia es la siguiente:

- Las autoridades militares de la OTAN elaboran el Concepto de Operación.
- El Consejo Atlántico aprueba la Force Activation Directive.
- El ACO inicia el proceso de generación de fuerzas.
- El ACO emite el Combined Joint Statement of Requirements y lo envía a las capitales.
- Las autoridades nacionales hacen ofertas de personal y equipo a la OTAN, finalmente se firma un compromiso en el que se acuerdan al mismo tiempo las limitaciones que tendrán los mandos de la OTAN sobre las aportaciones nacionales (CAVEATS).

Cada país costea los gastos derivados de la movilización e intervención de sus tropas, que no entran dentro del Fondo Común (Presupuesto Civil, Presupuesto Militar y Programa de Inversiones), ni tampoco dentro de las fórmulas de Financiación Conjunta destinadas a costear ciertos programas en los que se involucran grupos de países.

²⁷⁰ Ya concluidas: *Allied Provider* y *Allied Protector*. En marcha *Ocean Shield*, que en teoría presta también ayuda a los países de la región para que desarrollen capacidades autónomas de lucha contra la piratería.

- de armas de destrucción masiva, ejercicios de desactivación, etc. El programa de Investigación y Ciencia añade algo a esta función.
2. Afganistán crea un contexto de inestabilidad que lo convierte en un factor propiciatorio (aunque indirecto por la inseguridad que genera en Pakistán las iniciativas, o posible creciente influencia en la zona de India, o la infiltración de individuos más radicales en el corazón de su programa nuclear) en uno de los tres ejes de proliferación. Cuando la OTAN anuncia su salida no contribuye a generar estabilidad y confianza, a no ser que en el lapso de tiempo que reste para su marcha sea capaz, en colaboración con otros actores, de dejar un gobierno más fuerte.
 3. Países con potencial desarrollo militar del uso de la energía nuclear: la única opción de la OTAN es seguir ejerciendo una política de disuasión (quizá sería más exacto decir, contribuir a la política general de disuasión en Occidente), en un doble sentido: disposición de armas nucleares y voluntad de utilizarlas; y por otro lado avances en el proyecto de creación de un sistema de defensa capaz de contrarrestar cualquier progreso realizado por otros. El objetivo de esta política puede ser la frustración de las expectativas previas que pueda concebir algún país poniendo en marcha tales planes.
 4. Proliferación previa: es otro contexto donde se desarrolla más proliferación. Actualmente lo que puede hacer la OTAN es ayudar a los esfuerzos disuasorios generales.
 5. Conflictos previos: en ellos se busca contar con armas de destrucción masiva para preservar ciertas posiciones o para salvar ciertas desventajas. Como en el caso del terrorismo la acción de la OTAN es muy difícil, y tanto en Oriente Medio, como en Asia, los conflictos con potencial de crear estas situaciones están en buena medida fuera del alcance práctico de la organización.
 6. Regímenes autoritarios: algunos de ellos, poco consolidados, pueden recurrir a programas nucleares, o lo están haciendo. Los que consigan armas nucleares tienen más probabilidades de sobrevivir, por cuanto alejan la posibilidad de una intervención exterior. La acción de la OTAN sobre estos regímenes es pequeña hasta el momento, aun cuando simbólicamente los fines ideológicos sobre los que se constituye puede dar lugar a acciones políticas contradictorias con estos gobiernos.
- Crimen organizado (únicamente desarrolla su actividad en dos de diez «contextos desafiantes», aunque con muy bajo perfil de intervención):
 1. Zonas de conflicto: vale lo dicho sobre lo mismo en apartados anteriores. La acción de la OTAN no se vincula, ni tan siquiera se justifica, con la lucha contra el crimen organizado. De hecho es que en Afganistán los progresos del narcotráfico no han sido frenados por la organización, tampoco lo han sido en Kosovo. En la pequeña medida en que interviene en conflictos exteriores puede reducir estos riesgos contextuales en los que florece el crimen organizado.
 2. Debilidad de estructuras estatales: vale lo dicho anteriormente.
 - Ciberseguridad (interviene en cinco «contextos desafiantes» de un total de nueve, pero en uno de ellos con perfil muy bajo):

1. Doctrina de otros países (por ejemplo, China) más elaborada: es un ejemplo de cómo algunos países han dado pasos importantes en este terreno. La OTAN lleva a cabo funciones de investigación, de actualización de doctrinas que sirven a sus propios fines, aunque también puede asesorar a los Estados.
 2. Carrera ciberarmas: los países miembros de la OTAN, a través de los centros de excelencia y programas de investigación, participan en esfuerzos conjuntos para el diseño de sistemas de defensa frente a ciberataques, pero desde el punto de vista de la utilización ofensiva de los mismos, esto último está al alcance solo de algunos de sus Estados individualmente.
 3. Gobiernos frágiles: son también contextos donde se pueden refugiar quienes cometen ciberataques. La acción de la OTAN se remite a la que hemos reflejado en ocasiones anteriores, es decir, lo que puede hacer a través de sus intervenciones en misiones de diverso tipo, implementando también los nuevos conceptos de seguridad.
 4. Conflictos ocultos: la OTAN a través de su división de inteligencia, junto a las aportaciones de los centros de excelencia, realiza la evaluación de la expresión de conflictos ocultos a través de ciberataques. La ventaja de su acción es que lo hace desde una perspectiva general de la defensa cooperativa (y obsérvese que hemos dicho defensa, porque es en este campo donde queda fijada su función).
 5. Doctrinas poco claras: en este contexto la OTAN aún no tiene una doctrina muy definida, aunque está en proceso de hacerlo, para integrar la acción de la ciberseguridad en el conjunto de la actividad defensiva (defensa colectiva en este caso).
- Seguridad energética (en este grupo su actividad se proyecta sobre tres de los trece «contextos desafiantes» del listado):
 1. Seguridad nuclear: desarrolla funciones de asistencia a los Estados en áreas como el mantenimiento de municiones y en otros campos que puedan contribuir y ayudar a evitar las amenazas derivadas de accidentes.
 2. Poco control países estratégicos: la actividad de la OTAN en este contexto es reducida, y en relación específica al interés marcado por la seguridad energética aún menor. Debemos mencionar la acción derivada de su acción geoestratégica global que permite cierta vigilancia.
 3. Inestabilidad en África del Norte: aquí debemos situar también la acción geoestratégica general de la organización, uno de cuyos resultados es ayudar a construir la estabilidad imprescindible para el desarrollo del suministro. Es la misma estabilidad que puede ofrecer una buena relación con Rusia de cara a asegurar los suministros del Este de Europa.
 - Redefinición estratégica (interviene en un total de seis de los diecisiete «contextos desafiantes»):
 1. Cambio político en el Norte de África: aquí la OTAN ha combinado operaciones militares en Libia, la influencia que le pueda ofrecer el diálogo y los sistemas de partenariado para la reforma del sector de la seguridad y el diálogo y la cooperación con otras organizaciones.

2. Debate religioso en el islam: la OTAN defiende, como hemos visto, unos valores democráticos. En el proceso de debate religioso del islamismo solo puede ofrecer una referencia de respeto a los derechos humanos y las libertades, y de los límites (la propia OTAN) que pueden encontrar aspiraciones que pretendan difundir ideas contrarias a esos principios.
3. Conflictos en África Occidental: puede ofrecer diálogo y asistencia.
4. Conflicto Sáhara Occidental: puede ofrecer diálogo y la influencia que derive de mecanismos de asociación.
5. Fracaso negociaciones entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina: los límites anteriores de diálogo y asociación.
6. Anuncio de retirada de Afganistán: en este caso el protagonismo lo tiene una OTAN que no elige la estrategia²⁷¹, no cuenta con los medios necesarios para llevar a cabo la misión, tampoco encuentra el auxilio político de los Estados, y la influencia de un prolongado espacio de tiempo sin resultados presiona también en su contra.

10.3. «ELEMENTOS DE EXPOSICIÓN» Y «CONTEXTOS DESAFIANTES» EN EL CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LISBOA

El nuevo Concepto Estratégico de Lisboa actualiza la estrategia de la OTAN, abre un nuevo proceso de transición hasta 2016, y por tanto, debemos ver cuál puede ser el valor de cuanto pueda añadir a lo dicho hasta ahora sobre la actividad de la organización. A fecha de hoy la transformación que supone está en proceso de desarrollo, no obstante, es bueno que revisemos cómo afecta a los «elementos de exposición» y a las posibilidades de actuar en «contextos desafiantes», en todos los aspectos que pretende reformar.

²⁷¹ En Afganistán ha tenido que convivir con otras misiones: la de Estados Unidos, de naturaleza eminentemente antiterrorista, con el papel que desarrollan algunos Estados en tareas de reconstrucción (no siempre subordinadas al mando de la OTAN, o mejor dicho, casi nunca), la ONU, la acción geoestratégica de los países vecinos. Pero también hemos de hablar de déficit de legitimación. Para el desarrollo de las diversas estrategias proponemos la obra del General Fabián Sánchez García (protagonista directo): *Afganistán, un conflicto interminable*. Astorga, 2010. Ed. Catalina Seco Editora. En el proceso de generación de recursos las instituciones atlánticas han encontrado una respuesta «tacaña» de los gobiernos, o de algunos más que de otros. En contra de lo que pueda parecer no se debe a problemas presupuestarios o de racionalización de unos recursos propios muy escasos. La resistencia a aportar más se ha debido a decisiones políticas condicionadas por el temor a perder apoyo lectoral. Esto significa que la base de todos los problemas ha estado en esa impopularidad que conlleva actuar en un escenario tan lejano. Podemos mencionar las tribulaciones del gobierno holandés (que se ve obligado a convocar elecciones generales), ciertos apuros políticos del gobierno alemán, etc. Esto ha sido el principal obstáculo, que ha consistido en la reticente base social de apoyo, y quizá en no afrontar el problema desde abajo y no exponerlo a un debate público más en profundidad, por arriesgado que hubiera sido. Ahora las preocupaciones son las derivadas de la retirada del año 2014, surgen cuestiones y problemas importantes como la cuestión del apoyo al gobierno afgano, el interés por consolidar un sistema político estable y el afán por encontrar ayuda para contribuir a crear un ejército afgano fuerte. En teoría para el año 2024 deberá sumar 235.000 efectivos y afrontar un presupuesto de 4.500 millones de dólares. En 2014 el 90% se hará a cargo de la financiación internacional, pero anualmente el gobierno afgano deberá asumir una financiación adicional de 500 millones de dólares hasta conseguir la autosuficiencia financiera.

Por lo que atañe a los «elementos de exposición» al terrorismo, el nuevo Concepto lo sitúa como una amenaza directa, y dentro de las premisas de una seguridad más cooperativa, determina un horizonte teórico de mayor asistencia frente a ataques de armas de destrucción masiva, así como para ataques frente a infraestructuras. Frente a la acción de grupos locales también se prevé más cooperación y mejora de las capacidades comunes, fundamentalmente en el área de la detección. Lo mismo cabe decir frente al riesgo de ataques de grupos centrales y afiliados, así como frente a las tácticas de diversificación. En ambos casos la ayuda para potenciar las capacidades de prevención son otro de los avances concretos previstos. En definitiva, debemos hablar de un reforzamiento práctico frente a los «elementos de exposición», además, con la posibilidad de aplicar decisiones de cooperación fuera de área.

En el campo de la proliferación, las acciones que tienden a fortalecer la capacidad frente a «elementos de exposición» se basan en: mayor asistencia en caso de ataques CBRN, mejora de los entrenamientos conjuntos, cooperación con los Estados en el campo de la seguridad nuclear y el terrorismo con Armas de Destrucción Masiva. Frente a la exposición a la ruptura de equilibrios geoestratégicos la OTAN desea potenciar su actividad en el campo de desarme, control de armas y no proliferación. Finalmente, por lo que toca a la posible necesidad de contrarrestar carreras armamentísticas y la pérdida de aliados, continuará con el proyecto de defensa antimisiles que amplía al territorio y a las poblaciones aliadas (antes estaba pensado para la protección de las tropas), al tiempo que trata de combinar con el de Estados Unidos. Por supuesto con el mismo objetivo debemos entender el afán por conservar los principios disuasorios y mantener un mix convencional-nuclear (plan integral).

En el caso de la protección frente a los «elementos de exposición» al crimen organizado, el gran avance puede derivar de considerar la inestabilidad como una de las amenazas más importantes, y lo que es también básico, considerar la gestión de crisis más allá de las fronteras (área de la organización). De los elementos de riesgo que atribuíamos al crimen organizado, era la exposición a la actividad de Estados frágiles uno de los más destacados, algo que podrá reducirse si se cumple el compromiso de la organización de estar más abiertos a incorporar nuevos enfoques de seguridad, como lo anuncia la actualización de la *Comprehensive Approach Action Plan* y la creación de una pequeña capacidad civil.

En otro ámbito donde la OTAN parece comprometer más atención, es frente a lo que hemos denominado «elementos de exposición» a ciberataques. Designada como amenaza creciente, es previsible encontrar más interés en la protección a infraestructuras de comunicación (prevención, detección y defensa, comprendido en el nuevo plan de acción de capacidades frente a ciberataques). Esto está dentro del principio general de evitar pérdidas de liderazgo tecnológico, pero sobre todo, de incidir en actividades de observación y análisis, comprendidas en el paradigma de defensa cooperativa y que podría servir como base frente a ataques ocultos.

Entre las amenazas emergentes que se señalan en el Nuevo Concepto Estratégico encontramos la seguridad energética, en concreto propugna una

mayor protección de las infraestructuras, para lo cual prevé un desarrollo de las capacidades destinadas a su defensa. Se abre un periodo para evaluar, y después proponer, los avances que se realicen en este terreno. Hemos de mencionar que la nueva estrategia acoge los riesgos vinculados con la inestabilidad de la periferia y de un contexto más volátil. Esto tiene una plasmación particular en los «elementos de exposición» que denominamos inestabilidad en el Mediterráneo, aunque aún está por ver cómo se complementa con la acción geoestratégica de la Alianza Atlántica y con la nueva estrategia de Estados Unidos para la región. Finalmente debemos aludir a la exposición a riesgos nuevos nacidos en el contexto del cambio climático y las negociaciones a que da lugar. Más que sobre estos aspectos la OTAN reconoce que los factores ambientales incrementarán los riesgos procedentes de las regiones que tienen algún interés para la organización y sus Estados miembros.

Desde el punto de vista de la redefinición estratégica, la principal aportación del nuevo concepto estratégico es la centralidad que ocupa el problema de la inestabilidad en la percepción de la seguridad que tiene la organización. Sus planes para el futuro son incrementar las capacidades para hacerle frente allá donde origine algún riesgo para los aliados. Ahora bien, se habla de un concepto general, de un compromiso para actuar donde sea posible, completado por más funciones de observación y análisis, así como la modernización de capacidades desde principios integrados de la seguridad (también a actualizar a partir de ahora): capacidad de despliegue, vigilancia terrestre, transporte marítimo y naval.

Dada la estructura militar actual, entendemos que la inestabilidad que anuncia afrontar dentro de los «elementos de exposición» a los que nos referimos en este apartado, entra sobre todo en lo que llamamos zonas de tránsito de Oriente Medio y norte de África.

De la redefinición estratégica hay otros dos elementos a cuya protección la Alianza Atlántica puede añadir algo más a partir de la estrategia de Lisboa, como es el condicionamiento ruso de la política europea, pues se prevé una mayor cooperación con este país (descartando la visión de amenaza mutua) que entrañe una situación más satisfactoria, reduzca tirantezas y, por tanto, ciertas pretensiones; y finalmente, aludimos a la competitividad tecnológica, para la cual la OTAN desea seguir erigiéndose como un instrumento propiciatorio de la vanguardia para sus Estados.

La «Nueva OTAN» (si se nos permite la expresión), de llegar a realizar todas sus previsiones, de cumplir con la actualización de sus planes (aunque está aún por ver cómo compaginará más misiones y funciones con una estructura más racionalizada y pequeña), ampliará su capacidad para intervenir o actuar en algunos de los «contextos desafiantes» de los que venimos hablando. En concreto podrá mejorar lo que hace:

- En zonas inestables de las que se aprovecha el terrorismo y se congregan algunas circunstancias favorables a cierto tipo de proliferación.
- Frente a la inestabilidad derivada de conflictos regionales que benefician la expansión del propio terrorismo.

- En todo cuanto tiene que ver con el combate directo contra la piratería.
- La nueva política de proliferación puede tener efectos de cara a concretar una Zona Libre de Armas Nucleares en Oriente Medio y evitar que la proliferación previa sea un contexto estimulador de más proliferación.
- Abre la posibilidad de actuar en contextos inestables sobre los que se erige la creciente prosperidad del crimen organizado.
- En un entorno de carrera cibernética, la OTAN desea asegurar que la ayuda que presta a los Estados miembros sirva para que estos se mantengan en la vanguardia tecnológica y cibernética.
- La inestabilidad que pretende reducir, así como la actuación para reducir la volatilidad, podría incidir en una mayor proyección sobre contextos con impacto en la seguridad energética, específicamente sobre los que impiden un mayor aprovechamiento de las posibilidades de África Occidental, o dificultan una mayor influencia occidental en Asia Central. Finalmente, el mantenimiento de los principios de disuasión, y la mejora de los sistemas de defensa antimisiles son campos de acción a aplicar sobre el programa iraní, que tanta influencia tiene sobre la energía (ineficacias en la explotación de los recursos de ese país, posible área de expansión de inversiones europeas, diversificación de las fuentes de energías, etc.).
- En los contextos donde se definen las nuevas opciones y debates geoestratégicos, hay dos directrices de la OTAN de Lisboa que tienen una orientación aplicable a estos escenarios. Por un lado tenemos la potenciación de asociaciones más flexibles, que se entiende que habría de generar procesos de mayor integración (si cumple con la función que se le quiere dar de manera eficaz) sobre la base de particularidades concretas, circunstancias especiales y mecanismos diversos. Esto puede proyectarse positivamente sobre los contextos de deficiente integración africana, sobre los escasos resultados ofrecidos por las diferentes iniciativas de cooperación en el Mediterráneo o ante el fracaso de las negociaciones israelo-palestinas. Otra de sus facetas es la implementación de más capacidades y respaldo para actuar frente a la inestabilidad, como hemos visto en varias ocasiones, que en nuestra relación de «contextos desafiantes» incluiría la vigilancia frente a los regímenes árabes (como ya está sucediendo en Libia) y los conflictos de África Occidental.

Finalmente, el anuncio de retirada de Afganistán en 2014 crea un contexto por sí mismo, motor de cambios geoestratégicos a nivel regional, con relaciones con conflictos regionales y sobre áreas de seguridad como el terrorismo, y hasta la proliferación de armas de destrucción masiva.

10.4. TRABAJO DE LA OTAN FRENTE A «ELEMENTOS DE EXPOSICIÓN» Y «CONTEXTOS DESAFIANTES» MÁS RELEVANTES

De manera sintética hemos enumerado en qué «elementos de exposición» y «contextos desafiantes» se despliega la acción de la OTAN, así como sus po-

sibilidades. No obstante hemos de distinguir entre todos ellos algunos por su especial relevancia en cuanto al potencial para causar daño, también incluyendo entre ellos los que su desarrollo es capaz de afectar a desafíos de distinta índole. Queremos saber si entre ellos el papel de la OTAN se mantiene en las mismas proporciones. La siguiente tabla lo ilustra:

Tabla 2: OTAN frente a «elementos de exposición»

«ELEMENTO DE EXPOSICIÓN» DESTACABLE	OTAN
-Ataques ADM por terroristas	SÍ
-Ataques a infraestructuras por terroristas	SÍ
-Radicalización	
-Amenaza a intereses estratégicos por la acción terrorista	SÍ
-Análisis generalistas en el comportamiento frente a la proliferación	
-Seguridad nuclear	SÍ
-Carrera de armamentos	SÍ
-Pérdida de aliados por aceleración de la proliferación	SÍ
-Conflictos de baja intensidad propiciados por la proliferación	
-Violación derechos humanos por el Crimen Organizado	
-Violación de los controles de los flujos migratorios por el Crimen Organizado	
-Pérdida de competitividad tecnológica	SÍ
-Estados débiles protectores del Crimen Organizado y de la acción de ciberataques	
-Ataques a rutas y bienes energéticos	SÍ
-Incertidumbre generada en zonas de interés geoestratégico para Europa	
-Daños al medio ambiente	
-Pérdida de confianza en la seguridad informática	SÍ
-Seguridad en las zonas de tránsito de Oriente Medio	SÍ
-Intento de condicionamiento de la política europea por Rusia	SÍ
-Apoyo a regímenes hostiles a Europa por China	
-Dependencia de la interlocución ajena en Oriente Medio	
-Modelo universalista europeo	
-Retórica iraní	SÍ
-Pérdida de influencia en el Mediterráneo	SÍ

Los «contextos desafiantes» que aparecen como propiciatorios para la expansión de varios desafíos o sus manifestaciones son los siguientes:

Tabla 3: OTAN frente a «contextos desafiantes»

«CONTEXTOS DESAFIANTES» QUE COINCIDEN EN EL DESARROLLO DE DESAFÍOS DIFERENTES	OTAN
-Conflictos previos	SÍ
-Crimen Organizado	
-Falta de cooperación internacional	SÍ
-Afganistán	SÍ
-Proliferación previa	SÍ
-Debilidad de las estructuras estatales	SÍ
-Pérdida influencia energética de Europa	
-Crecimiento económico chino	
-Inestabilidad en el Norte de África	SÍ
-Poca integración en el Norte de África y en el Mediterráneo	
-Debate interior del Islam	SÍ
-Conflictos en África Occidental	SÍ
-Emergencia china en Asia Oriental y Central	
-Programa iraní	

10.5. «ELEMENTOS DE EXPOSICIÓN» Y «CONTEXTOS DESAFIANTES» EN LOS QUE LA DEFENSA DE LOS INTERESES EUROPEOS SE VE FAVORECIDA POR LA RELACIÓN ESPECIAL ENTRE ESTADOS UNIDOS Y EUROPA

El examen del coste de la desaparición de la OTAN no debe quedarse en lo que hace directamente la organización, también ha de explicarse que gracias a ella los intereses europeos se benefician de una relación especial con Estados Unidos, y que también es medible en lo que concierne a «elementos de exposición» y «contextos desafiantes».

La colaboración del gobierno norteamericano a través de acuerdos de intercambio de información, colaboración en la lucha antiterrorista (tanto con la Unión Europea como con Estados miembros) y cooperación de servicios de inteligencia, sirve, y ha servido, para luchar contra grupos locales y para investigar las fuentes de financiación del terrorismo. De igual modo, la acción de Estados Unidos en Pakistán, Somalia, Yemen y Afganistán, contra grupos aliados y centrales de Al Qaeda ayuda a mitigar el potencial de acción de estos grupos, y por tanto, un elemento de exposición al terrorismo muy importante.

En la acción destinada a reducir la exposición a los efectos de la proliferación, la cooperación de Estados Unidos con Estados miembros y la Unión Europea es insustituible en lo que se refiere a seguridad nuclear (asistencia a pequeños Estados del norte de Europa y del Báltico) y evita la ruptura de equilibrios estratégicos. Su acción disuasoria individual contribuye a impedir

la pérdida de aliados, a reducir la desventaja tecnológica, mientras que tiene una aportación esencial para contener carreras armamentísticas regionales, o que estas se desarrollen en términos hostiles para Europa.

En la lucha contra el crimen organizado son igualmente válidos los acuerdos de cooperación, que deberíamos también agrupar dentro del campo de la seguridad interna, y lo que es más importante, la estructura militar de Estados Unidos es vital para proteger rutas y bienes energéticos con interés para la economía e inversiones europeas (Oriente Medio y Mediterráneo).

En el campo de la ciberseguridad ha ayudado a fortalecer la acción de Estados europeos frente a robos de información y ataques ocultos (como ocurrió en Estonia en 2007, cuando la ampliación de la anchura de banda por proveedores americanos fue una medida esencial para contrarrestar los ataques), mientras que la relación transatlántica es contexto fundamental para una cooperación económica que sirva para mantener actualizado el nivel tecnológico de Europa (la cooperación de Europa con Estados Unidos en materia científica y tecnológica es la de mayor envergadura que existe en el mundo).

Si hablamos de seguridad energética, debemos empezar refiriéndonos al impacto de la presencia militar de Estados Unidos en regiones con importantes infraestructuras energéticas para Europa (Oriente Medio, África Occidental y Mediterráneo), quien se beneficia de este efecto reductor de la vulnerabilidad (debemos también incorporar a la lista de lugares protegidos por Estados Unidos con resultados positivos para Europa a Singapur, Estrecho de Ormuz y Canal de Suez). Su cooperación es imprescindible si se desea obtener avances en las negociaciones para la reducción de emisiones de CO₂, es igualmente insustituible para afrontar el agotamiento de los recursos energéticos y la explotación de otras alternativas o nuevos yacimientos.

En el proceso de definición geoestratégica que explicamos, la relación con Estados Unidos sirve para reducir «elementos de exposición» (zonas de tránsito Oriente Medio, competitividad tecnológica), pero también es ineludible si se quiere llevar a cabo una política europea más activa para afrontar otros retos, y que pasa por tener en cuenta la mayor influencia de nuestro aliado en Asia Oriental, por no olvidar que es una pieza clave para la relación con Rusia, por asumir que es un factor esencial para conducir cualquier respuesta ante contingentes cambios en la política exterior de China, y por supuesto, por reconocer la actual dependencia con respecto a su interlocución en Oriente Medio.

En los contextos propios del desarrollo del terrorismo, es indudable su capacidad para propiciar la intervención de Europa en zonas de conflicto como Libia, su acción para proteger intereses europeos ante conflictos regionales con influencia sobre el terrorismo (relaciones India-Pakistán, caso iraní), y por supuesto, su actuación en el sentido deseado por Europa frente a la piratería.

También en escenarios favorables para la proliferación la acción norteamericana es vital para influir en «contextos desafiantes» para Europa: de hecho es que las principales potencias no firmantes del TNP son sus estrechos aliados (sobre los que tiene capacidad de influencia). Por lo tanto, que Oriente Medio

sea zona libre de armas nucleares dependerá en mucho de su acción política, así como que se aplique en profundidad el sistema de salvaguardias. Es obvio que es en el contexto donde existe proliferación previa donde tiene un peso decisivo, y factor que tiene la capacidad de generar o reducir en otros sentimientos de inseguridad o condicionar competencias exteriores. Su influencia en el llamado «laberinto pakistaní», y sobre otros conflictos en los que se generan tendencias a la proliferación es igualmente decisiva.

Allá donde crece el crimen organizado, donde existe la inestabilidad que impide el control de recursos, en zonas de conflicto también, sin la colaboración de Estados Unidos es impensable la acción europea. La relación entre las agencias de inteligencia europeas y americanas es vital.

De igual modo, la mayor iniciativa de Estados Unidos en la mejora de su capacidad de defensa frente a ciberataques revierte en sistemas de protección cuyos beneficios se extienden a los países aliados, y sirven para ayudar en contextos de conflictos ocultos y conflictos previos.

El impacto más importante de la política estadounidense sobre el programa iraní (bien sea avivándolo o apaciguándolo, según el momento) nos habla de que el papel negociador europeo está auspiciado por su aliado principal, así como la vía de las sanciones tiene en él su inspirador (también al ritmo que marque según las circunstancias). En países con interés para la seguridad energética de Europa (especialmente si pensamos en la diversificación de fuentes y rutas) la presencia europea es pequeña y se beneficia de la mayor impronta de Estados Unidos, incluyendo de su capacidad para actuar en el norte de África y Oriente Medio.

Por último, hay que recordar que la acción europea en contextos en los que se desarrolla la reformulación de los planteamientos estratégicos de nuevas potencias y corrientes de pensamiento, transcurre también a través de la relación con Estados Unidos. Cabe mencionar el embargo de armas a China, el fracaso de las negociaciones entre Israel y palestinos (corolario de procesos en los que los principales implicados miran a Estados Unidos), el anuncio de la retirada de Afganistán (liderado por la administración Obama), la hegemonía militar americana en Asia-Pacífico, la acción política en conflictos de África occidental, la influencia sobre el debate interior chino o sobre los conflictos que se producen en la periferia de nuestro continente.

10.6. LA OTAN COMO ACTOR EN EL DESARROLLO DE LAS CLAVES QUE CONSTITUYEN LOS DESAFÍOS A LA SEGURIDAD DE EUROPA

Hasta el momento hemos revisado de manera esquemática la acción de la OTAN sobre «elementos de exposición» y «contextos desafiantes». Pero en el capítulo anterior de este trabajo hemos señalado las claves que influyen en la evolución de los desafíos a la seguridad europea, distinguiéndolos de sus manifestaciones (exposición-contextos) y circunstancias de las que se aprovechan.

A continuación, brevemente recorreremos cómo se proyecta la acción de la Alianza Atlántica sobre esas claves:

El principal campo de trabajo de la OTAN en el caso del **terrorismo** se desarrolla en la lucha contraterrorista (en concreto en los aspectos que tienen que ver con la protección frente a determinadas vulnerabilidades), aunque aquí es la relación que propicia con Estados Unidos lo que más peso tiene. Hay que tener en cuenta que es este país quien ha liderado acciones antiterroristas en Afganistán, Pakistán, Yemen, Somalia, África Occidental. Sin embargo, la existencia de la OTAN ha tenido un efecto simbólico al centrar la atención sobre la esencia amenazadora del yihadismo (clave 1), y dentro de Occidente ser uno de los principales sostenes de esta visión (independientemente de que los resultados pueden ser discutidos). En este sentido ha servido también de apoyo a quienes han defendido que es una amenaza esencial contra Occidente (diferenciada de contextos). Aunque solo ha contado hasta 2010 con un concepto militar del terrorismo y con lo que establecía la GPG de 2006, en su ámbito interno de trabajo, así como en los estudios de alguno de sus centros de excelencia, el enfoque teórico sostenido por la organización ha sido el mencionado (claves 2 y 4).

De manera práctica ha contribuido a reducir algunas vulnerabilidades que sufrían ciertos Estados europeos, prestando apoyo, siendo promotor de intercambio de información, beneficiándose de la colaboración de Estados Unidos y otros aliados frente al núcleo central de Al Qaeda. No obstante en este ámbito el efecto de su acción se concentra en fortalecer la defensa frente a «elementos de exposición» más que en actuaciones conjuntas en «contextos desafiantes». No debe despreciarse el factor ideológico que supone erigir una OTAN como defensa de valores universales y democráticos ante un yihadismo islámico que representa una lucha contradictoria con los mismos. En ese sentido, el argumento según el cual la Alianza Atlántica y ciertos comportamientos de sus aliados atraen la animadversión, no reparan en que no es la OTAN en sí lo que se ataca, sino los ideales que defiende, que por otra parte, no se agotan en la existencia de la organización y no dejan de ser objetivo en lugares muy alejados de la acción de su influencia (clave 5).

La principal aspiración del terrorismo yihadista, encontrar refugio seguro, es frustrada por la presencia en Afganistán (también independientemente de los resultados obtenidos y de que no se haya podido confirmar la estrategia última perseguida) y la acción en el Cuerno de África. Algo contribuye también el entrenamiento y asesoramiento de las fuerzas de la Unión Africana y de Somalia (clave 6). De todas formas en este aspecto el esfuerzo es desigual, y la eficacia de la organización no corre en paralelo a lo que se espera de ella.

Finalmente en el terrorismo que se relaciona con la amenaza a intereses geoestratégicos europeos en el Mediterráneo (especialmente Hezbollah), la acción de la OTAN es muy secundaria (tal vez deberíamos acudir a la irradiación de una cierta cultura de seguridad a través del Diálogo Mediterráneo), aunque no así la de Estados Unidos, que aquí parece ser más contundente en

lo que atañe a la imposición de sanciones tanto a Irán como a sus grupos satélites, y como interlocutor principal en un conflicto israelo-palestino que activa la legitimación de Hezbollah y Hamás.

Si dirigimos la mirada hacia el desafío de la **proliferación**, la acción conjunta de Europa y Estados Unidos es vital para el mantenimiento del régimen de no-proliferación, y por tanto la OTAN es un elemento más de la ecuación negociadora sobre desarme, no proliferación y control de armas. La relación OTAN-Rusia es también importante para afianzar la lucha contra las tendencias a la proliferación en uno de los ejes que describimos (clave 14). Esta corriente a favor del statu quo también debe ser ayudada por la instauración de unos parámetros de seguridad nuclear, en cuya consolidación a nivel global radica también parte de la influencia de Europa y Estados Unidos (clave 15).

El programa iraní es un reto a la influencia de Occidente y motor de proliferación. En una primera fase, durante la cual se trata de evitar que Irán complete el ciclo nuclear, la acción de la OTAN es más secundaria (pues tanto en la negociación como en la ejecución de las sanciones el peso lo llevan los Estados). Sin embargo, puede ser un elemento fundamental para contrarrestar los riesgos derivados de una hipotética proliferación en Oriente Medio, a través de sus estructuras defensivas, sobre todo en el área sudoriental de Europa (clave 16).

La OTAN sostiene políticas de disuasión y de defensa (estas últimas pretenden ser ampliadas), el mantenimiento de ambas cohesiona en cierto modo a sus aliados y la proyección geoestratégica que aporta alguno de ellos como Turquía (clave 17). También cohesiona facilitar el acceso a la vanguardia tecnológica a muchos países aliados, que sin ella tendrían un desenvolvimiento autónomo muy reducido para afrontar políticas de prevención, detección, análisis o mitigación de consecuencias de ataques (clave 18).

Potenciales desafíos al régimen de no proliferación, y por tanto, a los intereses de Europa, residen en el programa de Corea del Norte y en el conflicto India-Pakistán, ámbitos a los que Europa solo puede llegar de manera estratégica a través de Estados Unidos (y la OTAN es propiciatoria de ello) (claves 21 y 22).

Ya hemos hablado de la colaboración de Europa y Estados Unidos para hacer frente al crimen organizado. En concreto, esto solo ha sido posible gracias a la OTAN en ámbitos de conflicto donde prosperan grupos mafiosos (Afganistán, Cuerno de África), a pesar de que se hayan cometido errores graves, como precisamente en Afganistán (clave 24).

El crimen organizado acoge con satisfacción la falta de integración del sistema internacional, intensifica sus nexos con el terrorismo y acude a zonas de conflicto. De manera indirecta la OTAN ejerce un papel de racionalización de los sistemas de seguridad de los sectores de la defensa de países aliados y asociados expuestos a su acción, que al menos quedan más impermeabilizados para su penetración. La colaboración bilateral y multilateral con Estados Unidos sirve para aprender a controlar mejor el lavado de dinero y mejorar los inter-

cambios de experiencias prácticas y aunque no siempre con éxitos rotundos, contribuye a frenar el deterioro de estructuras estatales de algunos de países miembros y participantes de algunas iniciativas de colaboración, al menos en el sector de la defensa (claves 26 y 27).

En el terreno de la ciberseguridad hay una acción directa y otra indirecta, que se relacionan ambas estrechamente.

Como venimos repitiendo, la capacidad de lanzar ciberataques es barata y al alcance fundamentalmente de quien desea compensar desventajas convencionales, tecnológicas o incluso nucleares. Indirectamente la presencia de la OTAN, que ayuda a mantener la superioridad de Europa en esos terrenos, obliga a otros actores a reorientar sus competencias hacia el ciberespacio (clave 31), que por el momento se sabe que comporta un riesgo menos letal.

El mecanismo de ataque cibernético solo puede ser concertado, luego la respuesta también (clave 32), máxime si consideramos que crece la posibilidad de aplicar estrategias paralelas que escapan a los controles tradicionales (clave 33). En ambos casos la eficacia depende estrictamente de la cooperación, y la que se da entre dos grandes bloques tecnológicos como Europa y Estados Unidos es decisiva. De manera que si la superioridad convencional occidental desvía la competencia de otros hacia el dominio del ciberespacio, y allí la acción conjunta de protección es eficaz, el papel de la OTAN se revela como doblemente importante (claves 31 y 32). Esto implica, por supuesto, mantener un alto nivel de intercambio tecnológico y actualización constante del mismo (cosa que se está haciendo) (clave 35).

La **seguridad energética** es una novedad reciente para la OTAN, hemos de hablar de voluntades y pretensiones más que de realidades confirmadas. Sí cabe remitirnos a la influencia e interconexión con **factores geoestratégicos** que tratamos a partir del siguiente párrafo.

La perspectiva de la alternativa china tiene implicaciones negativas para los intereses europeos, como hemos visto. La única manera de contrarrestarlo en el imaginario de potenciales aliados y en la contención de posibles rivales, es mediante la presencia de un bloque EE. UU.-Europa, que plantee la realidad de una alianza, frente a los límites que implica considerar únicamente la alternativa teórica china (clave 44).

Si tras sufrir ciertas circunstancias la orientación de la política china cambiase hacia posiciones más aseverativas de su seguridad, nadie puede condicionar más su comportamiento que la existencia de un bloque de defensa colectiva como la OTAN: que sea eficaz en la región que protege, que exprese una relación flexible entre Europa y Estados Unidos (la relación flexible es casi más temible que la férrea), que su potencial no se limite a la estructura que se conoce (y además que ello se sepa) sino a la voluntad de unos países miembros unidos por principios de afinidad ideológica. La misión de la OTAN es la de salvaguarda de una superioridad militar que contiene la emergencia de determinadas reacciones (clave 45).

Otra de sus principales funciones es impedir el condicionamiento de la política europea por parte de Rusia. Debemos entender que es un factor importante para mantener su libertad de acción. Podrá adoptarse un enfoque más dialogante y cooperativo, según se desee, con Rusia, pero la esencia de la OTAN es ofrecer libertad a sus Estados miembros haciendo de su defensa una unidad (clave 46).

Por último, debemos recordar que solo Estados Unidos tiene capacidad global en el Mediterráneo y en Oriente Medio, por lo que la ambición de la Unión Europea y de algunos Estados como Francia o Reino Unido, de tener un papel práctico en la zona, pasa necesariamente por la colaboración con Estados Unidos. Porque por el momento, pensar en una política alternativa ambiciosa (aunque haya oportunidades para hacerlo, pero no proporcionan esos resultados ambiciosos)²⁷² circula por la misma senda de la cooperación (claves 48 y 50).

²⁷² Por resultados ambiciosos entendemos con valor de influencia geoestratégica determinante en los procesos de reestructuración de los equilibrios en la región.

Tercera parte
La tesis

1. INTRODUCCIÓN

Debemos empezar explicando qué entendemos por «tesis», nombre que hemos escogido expresamente para esta tercera parte. En realidad, desde la óptica de nuestro trabajo, designa el proceso que, utilizando el material de las dos primeras partes, nos va a llevar a obtener las conclusiones finales sobre nuestro objeto de estudio: las «lógicas» sobre el porvenir de la OTAN y el coste de la No-OTAN. Se trata de trabajar en las páginas que siguen con la información que hemos analizado hasta el momento, intentando hacerlo de manera coherente y significativa de acuerdo con nuestros intereses intelectuales. De esta manera se completa la terna de términos que hemos creado para titular las tres partes de nuestra investigación.

En la primera parte, y a cubierto de lo que hemos llamado «lógica», hemos abordado el pensamiento y las estructuras intelectuales que están tras las alternativas sobre el futuro de la OTAN. Como habitualmente son las últimas las que se presentan en los textos, nuestro interés ha sido profundizar en la filosofía que hay detrás. Nos hemos fijado, así pues, en el porvenir «pensado» para la OTAN. Hemos establecido tres grandes lógicas (o mejor dicho grupo de lógicas): las de *fortalecimiento*, *transformación* y *superación*. No obstante ha sido el último grupo el que más nos ha interesado y en el que hemos indagado con más profundidad. Así nos lo propusimos desde el principio, pues creemos que para completar el cálculo del coste de la No-OTAN es inevitable comprender el alcance estratégico del pensamiento que desarrolla su superación.

Hemos hablado de tres grandes lógicas, pero dentro de ellas hemos hallado variantes que nos han permitido caracterizar mucho mejor el pensamiento y abarcar su gran variedad. Así dentro del conjunto de la «lógica» de fortalecimiento, hemos distinguido entre una lógica culturalista y otra realista. En el de transformación es posible describir una lógica más pragmática y otra con intereses más europeístas. Finalmente, y en lo que atañe al centro de nuestro interés, la superación, hemos explicado cinco sublógicas que hemos distribuido en tres divisiones: «una OTAN en un papel secundario»; la supresión de la OTAN (dentro del cual hablamos de las sublógicas de una «UE autónoma»; «la búsqueda de nuevos conceptos de seguridad» y la «firma de un nuevo tratado europeo de seguridad colectiva»); y, para acabar, «la disolución de la OTAN». De esta manera, y con fines analíticos, a partir de este momento cuando se escriba sobre la superación de la OTAN se aludirá en realidad a las cinco grandes sublógicas mencionadas, que se van a convertir en esta parte en las unidades de análisis básicas.

Dentro de la denominada «materia», la segunda parte de este trabajo, hemos intentado explicar las líneas básicas del contexto de seguridad actual. Como partíamos del concepto de incertidumbre, nuestro propósito ha sido precisar

qué significa en la práctica. Para hacerlo hemos adoptado una perspectiva europea, y tomando como fuente de trabajo textos fundamentalmente europeos, hemos partido de las preocupaciones e intereses que se contemplan desde la misma.

Hemos creado un modelo de análisis de la realidad internacional (en la faceta de la seguridad) confeccionando unas categorías de estudio que reflejan esa óptica europea de la incertidumbre y cómo se plasma de forma concreta. Dichas categorías las hemos expresado en términos convencionales como «elementos de exposición» y «contextos desafiantes», que nos han servido para establecer relaciones entre desafíos y los riesgos que habitualmente se citan derivados de ellos.

El mundo que describimos presenta seis desafíos principales para Europa: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, crimen organizado, ciberseguridad, seguridad energética y la redefinición estratégica (de China, Rusia y la que se produce en la amplia región del Mediterráneo/Oriente Medio). Después de describir a qué nos exponen cada uno de ellos y los contextos que agravan su peligrosidad, hemos culminado la segunda parte con una exposición de lo que hace la OTAN en cada una de estas áreas de nuestra seguridad. Hemos visto que es especialmente útil en la protección frente a «elementos de exposición», algo menos en lo que atañe a la intervención en «contextos desafiantes» e importante (tanto por sí misma, como por lo que propicia a través del acercamiento a que da lugar entre Estados Unidos y los países europeos) en el desarrollo de las claves de la evolución de estos mismos desafíos a los que nos venimos refiriendo.

A partir del contenido de las dos partes comentadas, podemos iniciar la parte esencial de este trabajo: el cálculo del coste de la No-OTAN y lo que aportan las lógicas (y sublógicas) de superación. El análisis que comenzamos queda estructurado de la siguiente manera:

- Realizamos una primera evaluación teórica de las lógicas de superación: de manera individualizada y en relación entre ellas y con el resto de lógicas examinadas en la primera parte.
- Continuamos con una evaluación «práctica» de las mismas lógicas de superación: intentamos ver sus posibilidades de materialización de acuerdo con los factores actuales del orden internacional presente, mas también veremos su proyección, de acuerdo con el pensamiento que las define, sobre cada uno de los seis desafíos que integran la segunda parte.
- Terminamos elaborando un cálculo del coste de la No-OTAN en el contexto que definimos de incertidumbre, no perdiendo de vista lo que aportan las lógicas de superación.

2. EVALUACIÓN TEÓRICA DE LAS LÓGICAS DE SUPERACIÓN DE LA OTAN

Para realizar esta evaluación teórica tomaremos como unidad de estudio las «lógicas» y «sublógicas» de superación de la OTAN. Como hemos visto, las habíamos agrupado en tres grupos que daban lugar a cinco unidades:

- La «OTAN en un papel secundario», que en realidad presiente su supresión activa, la pérdida de autonomía de la misma frente a otros organismos internacionales. También deja marginado su carácter defensivo. Para hacer más fácil la redacción y la comprensión del texto a partir de este momento utilizamos el término de «secundarización de la OTAN» para referirnos a esta lógica.
- Una «UE autónoma» («sublógica» dentro del grupo de supresión), en torno a unos ideales y valores netamente europeos, bandera de su acción exterior y cimienta de su mayor integración interna.
- La «búsqueda de nuevos conceptos de seguridad» («sublógica» dentro del grupo de supresión), que pueden materializarse a través de un conjunto variado de proyectos políticos, todos ellos concebidos para reformar en profundidad el orden internacional bajo esquemas no competitivos y más participativos.
- La negociación y firma de un «nuevo tratado europeo de seguridad colectiva» («sublógica» dentro del grupo de supresión), a nivel euroatlántico, que se convierta en el marco superior de la arquitectura de seguridad europea.
- La «disolución de la OTAN», o cuando menos, su superación, en beneficio de sistemas de alianzas entre Estados o grupos de países, gestionadas en función de intereses geoestratégicos o de afinidades políticas que proteger («alianzas entre democracias»).

2.1. LA OTAN EN UN PAPEL SECUNDARIO O «SECUNDARIZACIÓN» DE LA OTAN

A partir de este momento utilizaremos preferentemente, para simplificar, el término «secundarización» de la OTAN.

La «secundarización» no es en realidad una lógica de disolución de la OTAN que proponga la desaparición de la organización y la creación de un nuevo entramado de seguridad, sino que desarrolla un esquema teórico que conduce a

su desaparición activa, o la pérdida del margen de maniobra actual, pero en el sentido de hacer depender de otras organizaciones, y no tanto de sus Estados miembros, su orientación política estratégica y táctica.

Es una opción que no presenta ningún tipo de programa cerrado de referencia, y por eso es posible concebirla en diálogo e intercambio ideológico con otras opciones, ya no solo de la superación del vínculo atlántico, sino especialmente con las que abogan por la transformación de la OTAN. Una de sus características es el deseo de acomodar la organización a una estructura que sea eficaz y útil, sobre todo desde el punto de vista de la seguridad, inquietud que comparte con la que sienten muchos de los autores que defienden la reforma de las instituciones atlánticas.

Lo que sucede, y aquí encontrábamos su principal debilidad teórica, es que su inspiración básica es conceptual. Su preocupación por los intereses de seguridad, en términos geoestratégicos, de Europa, es reducida. En cambio su dimensión ideológica es mucho mayor, por lo que la aleja hipotéticamente de las opciones de transformación, que como vimos, buscan soluciones prácticas a problemas concretos para los intereses europeos. De esta manera, si bien prevé la inauguración de un nuevo modelo internacional más participativo, aun sin superar el marco atlántico, al no acercarse a las preocupaciones que motivan las opciones de reforma, es previsible que se vaya desplazando hacia nuevos conceptos de seguridad y separándose de los proyectos de reforma. Creemos que íntimamente mira más hacia ellos, aunque el medio camino que adopta en ocasiones, y los equilibrios dialécticos que muchos autores deben realizar para proponer cambios de conceptos sin romper las estructuras, hacen incomprensibles algunos de los postulados teóricos que podemos incluir en esta visión.

De hecho es que en el proceso de identificación y explicación de esta lógica, que deja en un plano secundario a la OTAN, fuimos encuadrando en una opción de «secundarización» aquellos textos que mostraban un «medio-trayecto» entre los argumentos contundentes contrarios a la organización, y los que se decantaban por su reforma o transformación. «Secundarizar» a la OTAN es dejarla en un limbo teórico en el que podrían sentirse cómodos tanto autores que hemos encuadrado dentro de la visión de su transformación como los que hemos integrado en la «secundarización». Esto sería así bajo ciertas circunstancias (de inercia, rutina), pero sería completamente insostenible ante la aparición de contextos o sucesos imprevisibles de carácter grave. Intelectualmente es la opción que no genera rechazos perfectamente identificables. Todo esto significa que si bien lo ideológico está más presente y conformado, los aspectos programáticos y de adaptación a la realidad adolecen de falta de concreción.

Acorde con ese espíritu de moderación estaría la no implicación en grandes cambios jurídicos, la no existencia de más compromisos. Todo consistiría, más bien, en que la OTAN dejara de tomar iniciativas, y por tanto Europa, en pro de una cooperación con otros poderes a los que se les ayuda a adquirir más fuerza. En teoría sería sobre ellos sobre quienes recaería el peso de mayores obligaciones.

Como decíamos, es la opción que retrata la respuesta de Occidente a su pérdida de energía y poder, por lo que la «secundarización» de la OTAN es una muestra de cómo la institución que representa su poder militar debe perder su primacía.

Teóricamente ningún texto explica en qué consiste la pérdida de hegemonía (nosotros al menos no lo hemos encontrado), ni ninguno que nos remita a las teorías de decadencia y crisis en las que se fundamenta esta lógica. De esta manera, su premisa más importante, en torno a la que se construye el concepto de cooperación con otros poderes emergentes queda sin demostrar. No queda bien claro si la expresión de «pérdida de influencia o hegemonía» es una referencia económica concreta (deberían enumerarse en torno a qué parámetros económicos se elabora), una fase de la evolución histórico-cultural, o simplemente un estado de espíritu de quien escribe en cada momento esas palabras. Porque históricamente es posible recoger testimonios que nos hablan de sensación de crisis y decadencia en fases del desarrollo de pueblos y naciones que, posteriormente, con más perspectiva, se ha sabido que correspondían con el esplendor de las mismas¹.

De esta forma se propone un cambio de actitud de Occidente² sin la justificación extensa y amplia del concepto que se esgrime como detonante necesario del mismo.

Otra de sus debilidades teóricas tiene que ver con el análisis según el cual las unidades de decisión esenciales ya no son los Estados, sino que estos se integran en una red de relaciones variadas en las que intervienen multitud de actores, desde empresas multinacionales con influencia transnacional, a gestores de fondos de inversión con más activos que muchos países, pasando por ONG con implantación universal y llegando hasta los foros de discusión de problemas globales a los que acuden movimientos sociales de todo el mundo. Incluso a nivel institucional las regiones o grupos de regiones de muchos Estados desarrollan una actividad exterior importante. Esta idea que se repite muy a menudo en otras opciones tampoco está bien desarrollada teóricamente, ni argumentada en sus términos exactos.

Las relaciones lógico-dialécticas que se establecen son las siguientes: en un contexto de multilateralismo en red solo es posible la cooperación; la cooperación es el entorno en el que se pueden afrontar los problemas globales

¹ En el siglo II a.C. Catón hablaba de la decadencia de la república romana (lo hacía con respecto a la época de las guerras púnicas, precisamente cuando Anibal estuvo a punto de destruir el imperio romano en Italia). Cien años más tarde autores como Cicerón hablaban de decadencia, y lo hacía precisamente con respecto a la época de Catón. Cuando se contempla desde la actualidad para nosotros la civilización romana estaba en su esplendor en aquellos años, aunque para muchos de estos pensadores no era así. El concepto de decadencia es tremendamente ambiguo. No nos sirve como categoría desde el que comenzar un análisis si previamente no se delimita con extremada exactitud lo que se quiere decir: en términos económicos, políticos, tecnológicos, tomando una referencia temporal amplia, etc.

² Por los autores que hemos mencionado en la primera parte cuando hablamos de esta lógica, y que precisamente justifican ese cambio de actitud en la fase de decadencia en la que se encontraría Occidente en su conjunto.

(que son la perspectiva que debemos adoptar); para propiciarlo la OTAN debe renunciar a sus aspiraciones de liderazgo (no debe ir más allá de la defensa colectiva) y quedar a disposición de instituciones más legitimadas.

Con respecto al núcleo constitutivo de este pensamiento cabe hacer algunas precisiones:

1. Las ya hechas anteriormente sobre la pobre explicación y precisión sobre lo que significa hegemonía occidental y en qué consiste la pérdida de relevancia de los Estados.
2. En un contexto de multilateralismo en red, y especialmente en él, la cooperación solo se da cuando una mayoría inmensa de participantes aceptan ese principio. Pero es extraordinariamente frágil en un escenario de esas características, pues ofrece amplias oportunidades de defensa egoísta de intereses. Facilita cambios de actitudes tras la aparición de constantes sucesos imprevisibles y prácticamente se es incapaz de situarse en la mente y posición de todos los intervinientes. No existe tampoco una teoría que contribuya decisivamente a explicar cómo difundir entre todo tipo de actores las bondades de la cooperación.
3. De manera que se deja en un lugar secundario a una organización por tener una visión particularista del concepto «interés», cuando al tiempo no se está en condiciones de asegurar que otros no la tengan también. Que todos desechen esta perspectiva es condición sine qua non para que funcione el principio de la cooperación universalmente. Luego teóricamente nos arriesgamos a pagar un precio sin conocer bien lo que obtenemos a cambio. Desde nuestro punto de vista, esto mismo crea un factor que contribuye a la incertidumbre.

2.2. UNA UE AUTÓNOMA

Dentro de la lógica de supresión de la OTAN (que a su vez estaba dentro del grupo de lógicas de superación) identificamos una serie de argumentaciones intelectuales que permitían distinguir sublógicas con gran personalidad. Una de ellas era esta, así como las dos siguientes que analizamos.

Queremos resaltar algo que hemos dicho en varias ocasiones. En el conjunto de la teoría política actual, la lógica que más desarrolla la idea de una UE autónoma al margen de la OTAN es la que propugna la defensa de valores prototípicos europeos. Si en realidad profundizáramos en el estudio de las opciones de la Unión Europea, en lugar de las de la OTAN, comprobaríamos que también existe la posibilidad de un proyecto europeo autónomo y fuerte que compita en el modelo multipolar, mas en ese caso el distanciamiento que se sostiene con respecto a la Alianza Atlántica no es tan radical, pues los fundamentos son realistas. Es en la potenciación ideológica donde encontramos esta separación y supresión del vínculo atlántico.

En síntesis de lo dicho hasta ahora hemos de recordar que se trata de una opción instrumental, pero al tiempo, final (pues en ocasiones no sabemos bien si

lo que se persigue es construir más Europa para defender unos valores, o bien fijarse en unos valores guía que sirvan para impulsar el proyecto europeísta). Esta característica genera cierta confusión teórica, en cuanto a la descripción y valoración de lo que significa realmente un «sentir» y «hacer» europeo. También en lo que se refiere a la materialización práctica de los mismos y a cómo se debería articular una Europa desde el punto de vista ideológico, superando los obstáculos que la misma ideología puede levantar contra la cohesión, en forma de oposición de quienes no se identifiquen con los mismos. La tríada de principios es la siguiente: Europa se tiene que separar de Estados Unidos para avanzar en su proyecto de integración –únicamente a través de un programa ideológico se puede conseguir–, existen los valores europeos que facilitarán el tránsito al proyecto.

Sus relaciones dialécticas podrían ensancharse hacia las que describen la transformación de la OTAN en base a dos grandes pilares, aunque prevemos una inclinación que propende más hacia la opción de desarrollar nuevos conceptos de seguridad. Esto es posible por cuanto presenta unos niveles bajos de atención a las preocupaciones por la seguridad o a criterios de defensa de intereses geoestratégicos. Eso no obsta para que en ciertas circunstancias, como decíamos párrafos atrás, fuera posible el diálogo con las alternativas de transformación de la OTAN. Esas circunstancias serían el debate intelectual, académico y político que se produce en el seno de los grupos de opinión, movimientos y tendencias que conforman la lógica europeísta. De nuevo pensamos que se podría derivar hacia un mensaje que aliviara la contradicción entre OTAN-desarrollo UE, dado el nivel medio de sistematización y la variedad de fuentes de las que se sirve para alimentar ese discurso. Hay recorrido para adaptar este pensamiento a la realidad actual (sin ruptura de la OTAN), porque teóricamente aún está en fase de formación.

Los cambios jurídicos y a todos los niveles que impone son impresionantes, e incorporan grandes exigencias a nivel comunitario y de Estados. Creemos que en programas concretos podrían ir importándose propuestas de otras lógicas, aunque actualmente las que se adoptan forman parte de la lógica de otros conceptos de seguridad más que de la transformación de la OTAN. Esto es así porque la columna vertebral de su pensamiento la constituye la idea de una Europa más política y con menos compromisos militares.

El núcleo de esta opción es que Europa puede liderar ajustándose a valores universales como la cooperación, la resolución pacífica de conflictos y la comprensión (y respuesta) de las causas de los mismos, por lo que renuncia a la posibilidad de desarrollar un hipotético programa que le confiera más poder en el marco de cuestiones clásicas de seguridad. Lo que no explica es cómo, si ya existen problemas en la creación de instituciones de seguridad y defensa de perfil bajo, pero destinadas a la protección, se podrá iniciar un proyecto mucho más ambicioso a nivel político, donde la falta de compromisos materiales fuertes daría más libertad de acción a los Estados en lo que atañe a su acción exterior.

También falta por esclarecer teóricamente cómo, si se piensa que la OTAN representa valores de desigualdad, se tiene que superar esa misma lógica pre-existente dentro de la visión europea, con políticas exteriores de muy

diverso signo, con orientaciones frecuentemente contradictorias con las que públicamente expresan las instituciones comunitarias. Si se erige en solución la cesión de soberanía por parte de los Estados en materia de política exterior lo que se echa de menos es una hoja de ruta, y lo que es aún más importante, hablar de cómo conseguir que se haga con apego a los valores universales que se defienden.

Manteniéndonos en una esfera teórica, la perspectiva que exhibe esta lógica que aspira a fundar las bases de una UE autónoma es introspectiva, desplegando hacia el exterior una visión fabricada sobre conceptos generalistas. El afán por la integración europea se potencia con la creencia en que los principios unificadores son percibidos con el mismo aprecio fuera que dentro de las fronteras culturales europeas. Incluso la introspección se aplica también a la propia concepción del panorama intelectual europeo, por cuanto se hace sin atender a que dentro de la tradición política y filosófica del viejo continente, y de sus manifestaciones actuales, hay un amplio conjunto de corrientes y tendencias que sobrellevan las preocupaciones por la seguridad europea, por expresarlo claramente, en términos egoístas.

De igual modo la pretensión de una mejor comprensión de la causa de problemas y conflictos a veces funciona como una simple referencia sin dar pruebas de ello. Y esto es importante, porque es uno de los asideros teóricos para justificar una Europa diferente de Estados Unidos.

Hay dos consideraciones que debemos añadir para concluir este análisis teórico. La primera de ellas tiene que ver con la atribución a Europa de la misión de trabajar para crear un orden universal nuevo sobre base ética, no geoestratégica. La OTAN también representa la defensa de unos valores que se estiman comunes a todos los hombres. Estamos entonces ante un problema de enfrentamiento o rivalidad que se desarrolla en un ámbito filosófico. Pero además, la Unión Europea participa de la protección de los mismos, aunque lo que crea el conflicto ideológico no son estas ideas sino los principios de actuación para materializarlos. Mientras la OTAN protege de manera particularista, la UE los defendería como parte sin privilegios de una comunidad universal que los comparte. El problema que plantea es la inexistencia de garantías de que en la práctica exista esa comunidad mundial empeñada en sacar adelante el mismo programa ideológico. De esta manera, el destino ético de la política exterior y de seguridad de una hipotética Unión Europea autónoma estaría a merced de que los demás actores internacionales aceptaran las mismas coordenadas en las que encuadrar la visión de los problemas.

Decir adiós a la OTAN significa también despedir una forma ética de interpretar la acción en el mundo, además, cuando filosóficamente se está de acuerdo en una parte esencial de los principios que defiende. Lo que estamos haciendo entonces es solventar una cuestión filosófica (que se resuelve dialécticamente) en un plano material con repercusiones prácticas cuyo fin último no terminamos de controlar. Esto nos hace sospechar que el peso de esta lógica se inclina a utilizar este discurso para fortalecer la idea de crear una visión Europea realmente autónoma. En definitiva, lo dicho hasta ahora es la des-

cripción de un intento por alumbrar un proceso de integración particularista. Estamos en realidad ante la necesidad clave de conocer la capacidad europea para defender sus intereses propios, habiendo delimitado que sus conceptos filosóficos y teóricos universalistas no permiten pensar más que en nociones generalistas y legitimadoras.

2.3. LA BÚSQUEDA DE NUEVOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD

El argumento que hemos explicado en el punto anterior es que lo que caracteriza esencialmente la opción de una Europa autónoma era esa relación de ambigüedad entre utilización de principios para apoyar una mayor cohesión continental, y la misma puesta de las instituciones comunitarias al servicio de la defensa de unos valores genuinamente europeos (una nueva forma de entender el poder, la renuncia a la utilización de la violencia como método de la defensa de intereses particulares, la búsqueda de explicaciones profundas, la mejor comprensión del «otro», el desarrollo de conceptos de resolución pacífica de conflictos, etc.). Lo difícil es establecer el punto prioritario y la motivación principal, y según decíamos se relacionan y alimentan mutuamente.

Sin embargo, los conceptos de seguridad que tienen en mente los autores con los que hemos construido la explicación de esta sublógica de búsqueda, así como los movimientos sociales e intelectuales donde crecen, no esconden ninguna ambigüedad sobre la Unión Europea. Entienden que es un conjunto de instituciones más sensible a sus ideas, pero el centro de sus planteamientos son éstas, y la UE solo en la medida que sea permeable a progresar en su dirección, pero sin concederle prioridad en el orden mundial ético que aspiran a levantar. En definitiva, para ellos lo esencial es un nuevo orden internacional global, no tienen como prioridad crear una mayor unidad europea.

Además le distingue también un discurso esencial que es anti-OTAN, pues la organización atlántica simboliza todo deseo de sobresalir sobre una comunidad de intereses, que de esta manera queda rota por la acción de particularismos y egoísmos. El afán por anteponer lo colectivo sobre lo particular es compartido por los postulantes de unos nuevos principios, aunque la conceptualización estratégica es diversa y la proliferación de mensajes es abundante, con lo que bien está caracterizada la opción con el término de búsqueda.

Si dijéramos, con la intención de medir su secuencia lógica, que la preocupación de los autores (así como los seguidores de movimientos sociales y políticos que suscriben sus ideas) que comparten esta inquietud de cambiar en profundidad el orden establecido por las cuestiones de seguridad es baja, o que su perfil ideológico es muy alto, no estaríamos utilizando categorías de análisis suficientes para entender este pensamiento. Porque el problema es precisamente el de los significados. Sus partidarios no estarían de acuerdo con esta definición y no la admitirían. Porque preocupaciones por la seguridad en el seno de estas concepciones significa interés por la seguridad universal, por la suma del que tienen europeos, americanos, africanos, asiáticos, etc. Del mismo modo, en sus esquemas interés geoestratégico designa ya un elemen-

to ideológico, pues muestra acomodo con la parcelación del interés total en beneficio de unos pocos y en perjuicio de la mayoría. Por esa razón no cabe negociación, a priori, con las opciones partidarias de la reforma de la OTAN, pues según decíamos, está en su reverso intelectual. Tal vez solo es posible el intercambio y diálogo, como hemos visto, con la alternativa de una Europa autónoma en un proceso que está por venir, en el que veremos si se presenta la oportunidad de acercar posiciones entre los postulantes de un nuevo orden y quienes sueñan con una nueva Europa unida. Si la deriva política europea es hacia esa orientación, y lo podría ser de la mano de movimientos sociales que surjan en medio de la crisis económica, sería posible que se fuera hacia un acorralamiento de ideologías liberales, y entonces la identificación de las mismas con la OTAN podría generar movimientos que ligasen claramente una nueva Europa con una No-OTAN. En tal caso no tendría mucho sentido exhibir argumentos basados en cuestiones de seguridad o resolución de problemas estratégicos prácticos, sino que habría que hacerlo en el terreno de la filosofía política o filosofía de la historia.

En ese mismo nivel del que hablamos, las corrientes anti-OTAN actuales se distinguen en cuestiones esenciales del marxismo clásico. Él sí contaba con una teoría explicativa y un programa práctico bien estructurado. En cambio, ahora hablamos de un conjunto intelectual heterogéneo con diversos desarrollos teóricos. Todos los movimientos sociales de los que venimos hablando, así como la filosofía que los inspira, conservan del viejo ideal marxista la idea de que lo colectivo prima sobre lo individual, pero a partir de aquí se fragmenta el pensamiento político en cuanto a los fines y medios que se conciben para generar actividad práctica en torno a esa idea general. Las referencias a los mecanismos de reforma profunda del sistema internacional están basadas en un buen aparato crítico (en todos los proyectos alternativos que se presentan), en una profunda lectura del contexto internacional resaltando las desigualdades y los desequilibrios, aunque posteriormente cuando algunos autores³ pasan a defender desarrollos prácticos positivos para aplicar en el futuro estos no están tan bien explicados. En los proyectos de «alterglobalización», «seguridad sostenible» o «democracia internacional participativa», se sitúa muy bien la meta en forma de horizonte, mas las debilidades que sufre a nivel de explicación de procedimientos, de objetivos concretos y de medición de resultados, no merecen la atención suficiente dentro de este universo ideológico.

Explicamos a continuación por qué resulta complicado evaluar teóricamente la filosofía que subyace a los proyectos que pretenden buscar nuevos conceptos de seguridad. Hemos dicho que frecuentemente se conciben a sí mismos distanciados de otras lógicas de superación de la OTAN. Al mismo tiempo hemos tildado esta búsqueda de nuevos conceptos de variada, variable y poco desarrollada desde el punto de vista de sistematización racional de preocupaciones particulares por la seguridad. Pero esto tampoco es algo importante para definirlos, incluso son despreciadores de estos afanes desde su postura intelectual. Luego decididamente hemos de entender esta sublógica

³ Por ejemplo, los que hablan del nuevo paradigma de seguridad sostenible (ya mencionado en la primera parte).

como una experimentación autónoma de nuevos modelos, con despreocupación por ciertas consideraciones que en otros análisis son vitales. Se defiende con un argumento hipotético, según el cual su caminar hacia el caos a través de la incertidumbre es el retrato de una situación propia de Occidente, pero para el conjunto de la humanidad esos nuevos conceptos no traen más conflicto o más problemas, pues el auténtico desorden ya se vive actualmente. Por esa razón es comprensible que deba abordarse este pensamiento desde una crítica distinta a la que se emplea para otras lógicas.

Hay dos problemas teóricos que no solventa adecuadamente esta opción. Aunque se desprende de análisis ortodoxos de contextos geoestratégicos, no puede ocultar que buena parte de los conceptos nuevos que se formulan en torno a la seguridad parten así mismo del estudio del contexto real. En cierto modo son una respuesta a un descontento concreto. Los nuevos conceptos atraen también en buena medida por temor a la inseguridad. Luego, en esa misma línea de argumentación, no debería permanecer impasible a preocupaciones por la seguridad que sienten muchos de sus partidarios, ni de igual modo debe dejar sin explicar procesos de mejora de la conflictividad cuando ella se produzca como consecuencia de otros conceptos diferentes a los suyos. Se puede discutir si la OTAN contribuye efectivamente a la mejora de la estabilidad global, o bien no lo hace, pero no se puede despreciar simplemente el dato porque no se ajuste a sus premisas lógicas.

El otro problema teórico es el del «ensimismamiento» intelectual. La búsqueda de nuevos conceptos de seguridad se hace muy frecuentemente sin conocimiento de los concernidos, ni tan siquiera sin reparar si son inteligibles para los supuestos beneficiarios, si aquellos en los que se piensa para que participen más equitativamente en el nuevo orden lo desean de la misma manera que lo hacen los que lo proponen. Ocurre a menudo, como ha sucedido en otros momentos históricos, que la búsqueda se queda en un eterno proceso de discusión y diálogo, sin referencia a resultados concretos en la realidad que permita contrastes racionales. Descartar la OTAN de plano obedece al mismo mecanismo intelectual.

Creemos que la filosofía tras estos proyectos de búsqueda aún no está bien madurada, porque aún se piensa en un orden mundial que obedezca a un nuevo conocimiento desde el que se puedan afrontar las causas de los conflictos actuales: capitalismo globalizador, la exclusión, estructuras poco participativas que ocultan un neoimperialismo. La apelación a esta nueva razón tiene su correlato posterior en la búsqueda de soluciones denominadas imaginativas, configuradas por aportaciones multiculturales que pongan fin a la identidad global única que establece la supremacía de Occidente frente al resto. El problema es que si lo que preocupa es la desigualdad y cómo ésta, la pobreza y la exclusión generan la conflictividad, lo realmente importante no sería llamar a soluciones imaginativas, sino explicar exactamente los mecanismos a través de los cuales se cumplen estas máximas en todo tipo de circunstancias. Teniendo conocimiento fundamentado de ello se estaría en condiciones de presentar soluciones científicas, y no como ocurre, que se habla de reformas institucionales sin pormenorizar qué se debería manifestar en esas renovadas instituciones.

Es decir, con el adiós a la OTAN, desde el punto de vista de este pensamiento, no tenemos nada claro qué es lo que vendría, y tampoco podemos saber –por más que hemos buscado en los textos– si esa nebulosa de búsqueda que no tiene ningún aprecio por los cánones clásicos basa su pensamiento en procedimientos científicos, porque quizá lo que anuncia es la entrada en un contexto mucho más incierto.

2.4. NUEVO TRATADO EUROPEO DE SEGURIDAD COLECTIVA

¿Qué es lo que desemboca en la pretensión de negociar y firmar un nuevo tratado europeo de seguridad colectiva? Podríamos sentir la tentación de responder simplemente diciendo que el mal funcionamiento de la OTAN, su ineficacia, la habría convertido en una organización obsoleta. De todas formas esta reflexión lleva a la réplica de proponer la transformación para corregir los defectos estructurales de una institución. Sin embargo no circula por estos derroteros la preocupación de esta opción, ni de la lógica en que se basa. Porque de ser así podríamos conducir estos comentarios alegando que da una solución estructural a problemas coyunturales, y que la naturaleza descompensada de esta lógica es un punto endeble que teóricamente la invalida. Pero no nos podemos limitar a este análisis porque la filosofía que hay tras la propuesta de un nuevo tratado no queda bien explicada de esta forma.

Lo que se dice realmente es que la ineficiencia de la OTAN no se debe a fallos en su funcionamiento, ni tan siquiera a desajustes entre los objetivos estratégicos de sus instituciones, los recursos materiales disponibles y la voluntad política de afrontar desafíos comunes. Todo esto último serían síntomas de la enfermedad en la que se encuentra el origen de tales ineficiencias, que no es otra que la obsolescencia profunda del sistema de seguridad europea basado en la terna, OTAN, UE y OSCE.

Como decíamos en la exposición de esta sublógica (también la englobábamos en la lógica de supresión), es conveniente que no restrinjamos su génesis a la propuesta del ex-presidente Medvédev. Esta última era oportunista y buscaba unos objetivos muy concretos en el contexto de los intereses de seguridad de Rusia. Más allá de tal proyecto esta opción goza de una autonomía teórica, que obviamente luego ha tenido que reprocesar tras el discurso del mandatario ruso. Y esta independencia con respecto a lo propuesto por Rusia la ofrece un análisis propio sobre lo anacrónico del vínculo atlántico, en términos de ser un esquema insuficiente para acoger los cambios que se han producido en la esfera internacional. La gran aportación para entender el proceso de conformación de este pensamiento viene de la explicación de por qué, siendo el esquema euroatlántico insatisfactorio, se sigue manteniendo como eje de la seguridad. Según la misma, esto ocurre porque existe el temor de no encontrar una alternativa que solucione los problemas, o que se escoja alguna otra que perjudique aún más la estabilidad de la región. La respuesta que se da es de signo positivo, en la medida que avanza un posible modelo para superar la parálisis y permita sistematizar las preocupaciones presentes, en vez de admitir negativamente que nada puede hacerse. Un tratado europeo de seguridad colectivo es la meta

lógica que propicia concebir de manera sistemática, racionalista y cooperativa los desafíos a la seguridad en la región euroatlántica.

Teóricamente contempla grandes cambios, pero como vimos en su momento, ofrece subsanar problemas globales, de índole política, mediante un proyecto de perfil medio a nivel ideológico, que ayude a equilibrar preocupaciones por la seguridad desde varios puntos de vista (pues el gran desajuste del sistema actual sería que deja en posición precaria acuerdos previos y no deja cabida a sentimientos de inseguridad de actores importantes como Rusia, quien no desea enfrentarse a Occidente). Con el mismo tono, susceptible de negociación, abierto a demandas geoestratégicas y a la asimilación del proceso europeo de integración, espera dar lugar a un nuevo tratado continental.

Esta naturaleza lógica cauta, moderada, que bien caracteriza este pensamiento, permitiría su acercamiento principalmente a otras dos opciones, a la lógica de «secundarización» de la OTAN (pues se podría aceptar que quedara supeditada a las instancias multilaterales resultantes) y a la de transformación, con la que se puede entender que conserve bastantes afinidades.

Otras características sobre la que se construye este pensamiento se pueden enumerar perfectamente, por cuanto son propias de una lógica sencilla en sus planteamientos generales, aunque abierta en sus propuestas concretas: es decir, el nivel de sistematización es medio (en el sentido de que los principios generales están trabajados pero la proyección de medidas concretas para llevarlos a cabo está aún sin acabar), aboga por adoptar concepciones nuevas pero no onerosas desde el punto de vista material. Sin embargo, en esto último está una de sus claves lógicas. Es verdad que se dice que el nuevo acuerdo no debe entrañar más exigencias a las partes firmantes, incluso se habla de poder reducir las cargas insostenibles que han de pagarse en términos de contribuciones a misiones por espacios diversos. El punto más delicado sería que el precio a pagar vendría en cesiones geoestratégicas. La idea principal es que para compartir la tarea en el aseguramiento de la estabilidad euroatlántica Europa debería ceder en materias como la política en el Cáucaso, la defensa antimisiles, la toma de decisiones y la organización de las mismas.

Destaca que el planteamiento general está bien trabajado (en autores como Francisco J. Ruiz González, incluso en la propuesta de Medvédev), la filosofía es aceptable en lo que a interpretación del contexto geoestratégico se refiere, y por supuesto muestra una coherencia perfecta en la equivalencia entre los objetivos que se persiguen (estabilidad euroasiática), la negociación de un nuevo marco y la previsión de las cesiones que se tienen que hacer para culminar todo en un sistema compartido de seguridad. Además se mantiene leal a los principios geoestratégicos que gobiernan la dirección de los asuntos regionales desde la Segunda Guerra Mundial: seguridad colectiva; defensa valores democráticos; visión polidimensional de la seguridad; respeto a la soberanía estatal; búsqueda de la confianza entre Estados. Dibuja así un horizonte amplio de lo que significa la estabilidad para el conjunto del espacio euroatlántico.

Esta lealtad la concibe como una prolongación de una tradición cuya esencia se desea conservar, actualizando los valores e instrumentos, para que la

ineficacia no degenerate en un cuestionamiento del conjunto de la filosofía de seguridad occidental.

Lo que sucede con este planteamiento es que implica abrir un extenso proceso de negociación⁴ que, por el momento, no está impulsado por ningún acontecimiento dramático que lo acelere. Esto significa también que el resultado del mismo sería incierto, prolongado y haría brotar una serie de motivaciones (y contradicciones) que han estado ocultas bajo el sistema atlántico en vigor. La unión de las dos premisas: inexistencia de amenazas directas que dicten la urgencia y la aparición de contradicciones, hasta ahora insalvables, rodea el conjunto del proceso de incertidumbre.

Si se asume un periodo de negociación de un nuevo Tratado, del cual no se conoce ni tan siquiera un borrador, pues tan solo están bien perfilados los principios globales, es conveniente tener en mente un plan alternativo para el caso de que no fructifique la iniciativa. En esta contingencia se deberá incluir la posibilidad de que se hayan generado mientras tanto ciertos descontentos, y posteriormente frustraciones. La ambigüedad calculada, presente en lo que se refiere a la indeterminación de los itinerarios, no debe extenderse al planteamiento teórico que debe prevalecer previamente de sistematización de opciones y alternativas para el caso de fracaso. La incógnita que surge es si después de haber tratado cuestiones como la participación de Rusia en la toma de decisiones, el relego de la OTAN (o incluso la aceptación de una nueva estructura), se podría admitir retornar a las posiciones iniciales tras haberse evidenciado divisiones. En este sentido, la lógica que analizamos, fundamentada en la constatación de las inadecuaciones del eje atlántico, muy bien cimentada en consideraciones geoestratégicas, no completa el círculo teórico. El núcleo central de sus cuestionamientos está claro y bien trazado, mas falta la explicación de dos fases: la inicial y la final (o posterior a la negociación). La primera de ellas debe describir cómo convencer a los países bálticos y del sureste de Europa (también del Cáucaso) de la bondad del proceso. A continuación debería conciliar los intereses de las grandes potencias occidentales en torno al marco general. Sobre este trabajo previo, bien entendido por todos, se deberían plantear los principios sobre los que discutir con quienes hasta ahora han llevado la iniciativa: principalmente Rusia.

Por lo que respecta a la fase final, nos referimos a lo antedicho sobre la posibilidad de que no prospere un acuerdo, si los trabajos previos han sido sólidos se puede evitar la aparición de fisuras, pero eso no obsta para que sea imprescindible saber con antelación qué hacer en tal situación.

Otra cuestión importante a desarrollar teóricamente es la de la justificación pública de por qué negociar un nuevo tratado. En realidad la cuestión es cómo equilibrar la propuesta de grandes cambios institucionales sin ser motivados por sucesos graves, tan solo por el análisis intelectual de su necesidad. Porque se puede aducir que se emprende algo que cuestionará muchas estructuras

⁴ Principalmente entre Estados europeos y Rusia, aunque también entre el resto de partes implicadas: entre Estados más atlantistas y Estados más europeístas, entre europeos y norteamericanos, entre norteamericanos y rusos.

antiguas y que se hace a partir de la detección de ineficiencias. La pregunta que se debe contestar entonces es ¿no cabría mejor dentro de este planteamiento lógico otras soluciones como el perfeccionamiento de las instituciones actuales, la mejora o reforma de los mecanismos de cooperación con Rusia dentro de ellas, la profundización de la relación entre la UE y aquella?

2.5. DISOLUCIÓN DE LA OTAN (A FAVOR DE OTRAS ALIANZAS FUTURAS)

Esta lógica, que se presenta como una descripción de lo que empieza a suceder para cubrir la ineficacia de la OTAN, funciona en realidad como una alternativa teórica al resto de alternativas. El proceso lógico es el siguiente: se está en completa sintonía con las ideas y significado estratégico de lo que representa la organización atlántica, pero se percibe con claridad que su parálisis puede dar lugar a alternativas como las descritas («secundarización», «búsqueda de nuevos conceptos de seguridad», etc) que en realidad son despreciadas como tales por su carácter poco práctico. En virtud de ello se nos dice que para evitar las otras opciones, cuya entidad ideológica tampoco concuerda con su pensamiento, el camino es la puesta en funcionamiento de mecanismos de alianzas parciales. Ya vimos que existe una variante política que predice acuerdos entre las principales democracias del mundo para salvaguardar su seguridad y los principios de estabilidad fundamentales, como el que pregona que entre democracias nunca existen conflictos.

En tal sentido, como visión alternativa a las otras lógicas y sublógicas, pero también como constatación de una realidad que ya se produce, es difícil distinguir en esta opción la parte descriptiva de la teórica. También es complicado descifrar sus preferencias, pues lo que con más satisfacción se acogería para buena parte de los autores que la sostienen (Florentino Portero, por ejemplo) sería una OTAN más fuerte, y en ciertos momentos se puede transmitir resignación cuando explica qué está ocurriendo en un entorno multipolar en el que la OTAN cuenta poco.

Destaca que tiene un perfil ideológico bajo en relación con lógica culturalista (dentro del grupo de fortalecimiento de la OTAN), aunque debemos explicarlo en el sentido, no de sus preferencias, sino de la importancia que se asegura que tendrá en la dinámica de las nuevas alianzas. De igual modo se aferra a la idea de que a menos OTAN menos Europa. Es bajo el desarrollo que realiza de por dónde estarían transcurriendo los nuevos acuerdos entre países o los criterios que se estarían elaborando para realizarlos. No obstante, se disculpa esta carencia en detallar los cambios y reformas jurídicas, por cuanto prevalecería el valor teórico del equilibrio de poderes como sustitutivo de la seguridad colectiva. Hereda así los conceptos realistas que eleva a la categoría de única alternativa de gestión del nuevo orden –o desorden- mundial. A una institución como la OTAN, justificada como fruto de las circunstancias excepcionales de la guerra fría, le sucedería la «normalidad» histórica de pugnas geoestratégicas, quizá gobernadas por alianzas trazadas según afinidades políticas.

Ahora bien, todos estos conceptos se sitúan en forma de advertencia, con el objetivo ya explicado de anunciar que son consecuencias no deseadas, pero ineludibles, del fracaso o fin del Vínculo Atlántico en el terreno de la seguridad. Por esta razón la formulación teórica concreta de cómo se operaría según esta lógica no resulta tan desarrollada intrínsecamente, y no se comunica convicción en que se trata de una preferencia positiva. Sus aspectos abstractos creemos que están sujetos al propósito de generar ciertas reacciones o respuestas a la llamada de atención sobre la falta de alternativas, pero no se adentra de lleno en la aplicación de este pensamiento al contexto de incertidumbre en el que vivimos, y a la resolución práctica de problemas de seguridad planteados en el mismo.

Es posible detectar en su conformación otro problema teórico: no se sabe en realidad qué posibilidades hay de que se cumplan las previsiones que anuncia, por cuanto no se hace un buen análisis de las otras opciones que permita contrastar sus criterios con otros conceptos. Se nos dice que Estados Unidos buscará, o ya lo está haciendo, acuerdos con otras democracias. Pero no se proyectan bien esos programas sobre un contexto en el que también se trabaja para reformar las instituciones internacionales, o en el que nuevas filosofías de la seguridad encuentran un creciente apoyo. Porque no queda claro si lo que se propone —alianzas geoestratégicas o políticas— es la única opción, o convive con otras iniciativas también de Estados Unidos. Se puede transmitir la idea de que lo más importante (casi a nivel de exclusividad) que está ocurriendo en nuestro entorno de seguridad, lo que marcará las directrices del futuro, es el nuevo juego de acuerdos que maneja el gobierno estadounidense. Como no es así, esta parte de la teoría tiene en la actitud de ignorar otros horizontes uno de sus puntos débiles.

Al hilo de lo que se decía en el párrafo anterior, pasar por alto que otras ideologías también conforman el orden internacional, y sobre todo, que influyen en procesos electorales en países occidentales, puede devenir en discriminar en el análisis factores de poder e influjos importantes, aun cuando no se esté de acuerdo con ellos. Si se opta por un sistema de alianzas políticas, no basta con decir que será la opción que sustituya a la solidaridad atlántica, sino que hay que explicar cómo se impondrá, si lo hace, al resto de alternativas. También frente a esto habrá que definir un discurso filosófico, y una ideología, que destaquen positivamente las esencias de los conceptos que se defienden. En este sentido no asume en toda su amplitud la incertidumbre, al dejar de lado la teorización intelectual de cómo le afectaría el nuevo modelo.

Finalmente, lo que es virtud en esta lógica, su análisis del contexto, puede convertirse en defecto, pues creemos que se analiza todo con un apego excesivo al corto plazo, con referencias continuas a cambios de personalidades, publicaciones, resultados electorales, etc, cuando todo ello forma parte de un panorama más general en el que hay que destacar tendencias, pero sobre todo, proponer los proyectos en los que íntimamente más confianza se tiene. Si se sabe que un mecanismo multipolar puro en nuestro presente generaría más incertidumbre, por más que se piense en términos de tendencias históricas de comportamiento, se podría haber desviado la teoría hacia conceptos que

buscaran caminos para reducir dicha incertidumbre, lo que habría incluido pensar en la transformación de la OTAN antes que en su disolución. Debería destacarse mayor concreción, cuando la alusión a las alianzas sustitutivas es una mención que en muchas ocasiones no se detalla a nivel de alcance de los compromisos a que da lugar.

En líneas generales hemos tratado de comprender las carencias teóricas de las alternativas de superación de la OTAN. Aunque ya lo detallaremos en las conclusiones finales, creemos que no desarrollan un sistema al nivel del reto estratégico que supondría aceptar que está definitivamente liquidada.

En el origen se creó esta organización para acabar con una situación secular de conflictividad. Esta ingente tarea la ha desempeñado durante décadas, es tal el vacío que podría crear si desapareciera, que solo podría ser ocupado satisfactoriamente para los intereses europeos por una teoría estructurada de gran alcance.

2.6. RELACIONES ENTRE LÓGICAS Y SUBLÓGICAS (DENTRO DEL GRUPO DE SUPERACIÓN Y CON OTRAS DEL RESTO DE GRUPOS -FORTALECIMIENTO Y TRANSFORMACIÓN-)

Es necesario que añadamos a la evaluación teórica de las lógicas y sublógicas de superación de la OTAN un estudio de las relaciones que se establecen entre ellas y con las de los grupos de fortalecimiento y transformación.

La identificación, clasificación y agrupación de las lógicas es un ejercicio que se realiza para sistematizar el pensamiento sobre el porvenir de la OTAN, en nuestro caso prestando especial atención al que desarrolla su superación. Mas los nexos entre unas y otras son evidentes, los préstamos y las coincidencias también. La evaluación de las que hemos estudiado hasta ahora sin contemplar esto sería insuficiente. Además, no permitiría conocer en profundidad las líneas principales de su orientación, ni tampoco serviría de apoyo para intentar gestionar su evolución. Por lo que a nosotros respecta es fundamental hacer este estudio comparado para comprender mejor la entidad de las lógicas (y sublógicas) de superación de la OTAN y su dimensión para hacer frente al coste estratégico de la inexistencia de la misma.

Comenzamos haciendo unas consideraciones generales sobre relaciones básicas, más sobresalientes, entre las lógicas de superación y las de transformación. Posteriormente utilizaremos algunas «medidas» que nos servirán para completar las comparaciones y establecer ciertos paralelismos.

2.6.1. Relaciones más estrechas entre lógicas de superación de la OTAN y el resto de las lógicas

Además de las lógicas de superación de la OTAN, en la primera parte vimos el pensamiento sobre su transformación, así como aquellas otras lógicas que se decantan por el fortalecimiento. Buena parte de los argumentos que componen el primero tienen cabida dentro de lo que puede significar un cambio

del concepto estratégico, de hecho es que sus objetivos principales iban en la dirección de adaptar la estrategia al nuevo contexto. Pero otras lógicas de transformación (la conformación de una OTAN sobre la base UE + Estados Unidos) y toda la que desarrolla el fortalecimiento, abarcan un espectro de cambios que no quedan satisfechos con lo aprobado en Lisboa en 2010⁵. De esta manera, si reparamos en que el pensamiento sobre la superación y el de fortalecimiento de la OTAN, más parte del de transformación, van más allá de la referencia del concepto estratégico, comprenderemos que la presión ideológica e intelectual sobre la institución continuará, y en conjunto podríamos extenderlo al debate sobre las relaciones entre Estados Unidos y Europa. Al menos este es el panorama que se vive en nuestro continente.

Pero llegados a este punto hemos de advertir que la presión de la que hablamos, tanto si se ejerce desde unos posicionamientos (fortalecimiento, transformación), como si se hace desde otros, nos lleva ineludiblemente a la espinosa cuestión de la supresión y del fin del vínculo atlántico. Nos explicamos. Si la tesis de la transformación triunfa, y terminan haciéndose realidad proyectos reformadores de calado, el problema queda casi resuelto, y salvo las orientaciones ideológicas más extremas, se reduciría la tensión que generan tantas opciones políticas enfocadas en la misma cuestión. Pero si dichos proyectos no se realizan, estaríamos ante un deterioro mayor de la organización, y por tanto, más cerca de tener que pensar y discutir en términos de supresión: luego desembocaríamos en las alternativas que desarrollan esa lógica. En otras palabras, que si la OTAN frustra las aspiraciones de transformación es muy probable que se fortalezcan las posiciones teóricas de su supresión.

Pero en una aproximación primera observamos que de las cinco lógicas y sublógicas que trazan la línea de la superación, dos de ellas en realidad no son el reflejo de un corpus ideológico, no ya contrario, ni tan siquiera adverso a los valores esenciales que simboliza la institución. Tanto la propuesta de un nuevo tratado europeo de seguridad colectiva, como la que describe un escenario de alianzas entre Estados (tanto sobre intereses geoestratégicos como sobre identidades políticas) son ciertamente la reacción que se manifiesta cuando se constata que las cosas no funcionan adecuadamente. Las soluciones que se proponen son distintas, pero no obstante hay que dejar claro que, de principio, el pensamiento del que se parte no es contrario a la Alianza Atlántica, sino que describe la evolución del orden internacional reconociendo la escasa relevancia de la misma, pensando entonces en estructuras de seguridad que cumplan sus funciones más eficazmente. Luego, de las cinco lógicas que tratamos, dos no contienen un fondo ideológico distinto, sino una apuesta práctica para, precisamente, salvar en el contexto internacional las esencias de los valores democráticos defendidos por la Alianza Atlántica.

⁵ Los autores que hablan del fortalecimiento de la OTAN explican cambios profundos (desde la creación de nuevos mandos hasta la mención de enemigos concretos o la reforma del funcionamiento de las instituciones atlánticas), también, dentro de la lógica de transformación, y en concreto de la que aboga por una organización basada en dos grandes pilares (UE y Estados Unidos) hay autores que exponen proyectos ambiciosos de cambios. Creemos que ni unos ni otros han visto materializadas sus aspiraciones con el concepto estratégico aprobado en Lisboa en 2010, por lo que continuarán desarrollando propuestas de reformas.

De las tres lógicas y sublógicas que nos quedan (la «secundarización» de la OTAN, una «Unión Europea autónoma» y «la búsqueda de nuevos conceptos de seguridad») una de ellas tiene también un carácter instrumental de otra lógica, que sí es más contraria a la permanencia de la OTAN. Nos referimos a la idea de avanzar hacia una Unión Europea más autónoma en el campo de la seguridad y de la defensa. Esto merece un poco más de detenimiento. Según hemos visto en otras lógicas de transformación, el impulso que se desea dar al proyecto de integración europea no es incompatible con la coexistencia del vínculo atlántico. Encontramos argumentos a favor de una Europa más cohesionada, como condición para una OTAN más fuerte. En este mismo sentido, más Europa no significa menos relación con Estados Unidos, ni lo es en la práctica ni teóricamente tampoco sucede así. Sin embargo, hay una corriente de pensamiento que no se imagina una Europa más integrada sino como parte de un proceso que tiende a crear un nuevo orden internacional. La superación de la OTAN dentro de planteamientos europeístas se da entre quienes sostienen que la Europa unida sirve para la defensa y materialización de unos nuevos valores europeos. De aquí que digamos que se trata de una opción instrumental, por cuanto el desarrollo de la UE estaría al servicio de fines que no se circunscriben a cambios institucionales o de orientación estratégica, sino al de configuración de un nuevo modelo a nivel global. Lo que trataremos de averiguar es si existe en Europa capacidad para emprender todo ello, o bien el proyecto europeo no puede ir más allá de las reformas básicas para avanzar en la cohesión interna.

No obstante deberemos fijar nuestra atención muy especialmente en la opción de la Europa autónoma, y hacerlo además con cierta sutileza. En muchas encuestas y sondeos la opinión pública del continente manifiesta mayoritariamente el apoyo a la construcción de una política común de seguridad y defensa más ambiciosa. Algunos interpretan el dato en el sentido de que ese respaldo es en realidad a la creación de un ejército común, como en su día ocurrió con la moneda.

Aquí hay dos cuestiones que deben tratarse previamente, que luego darán lugar a un desarrollo posterior más extenso. La idea de una Europa unida como actor global es una imagen muy difundida y que necesita ser llenada de contenido⁶, pero cuyos resultados reales no se dan a conocer suficientemente. De manera que esta imagen van engrosándose, llenándose de deseos, de ilusiones, de esperanzas en un porvenir europeo de mayor envergadura, cuando al tiempo

⁶ Institucionalmente la expresión más ambiciosa de cuanto se desea avanzar en la conformación de una unidad europea como actor global la representa el Parlamento Europeo. En marzo de 2011 se publicó un estudio que se hizo por encargo suyo bajo el título *The EU as a global actor: its evolving role in multilateral organizations*. Estuvo dirigido por Vicente Palacio y V. Manuel de la Rocha. El objetivo de esta investigación era indagar en las posibilidades de que la Unión Europea desarrollara su potencial como elemento de alcance universal a través de su participación en organismos internacionales, de tipo político, pero también de carácter económico como el FMI, el Banco Mundial o la OSCE. La premisa de que se parte es que la UE es un actor global potencialmente, aunque aún no lo es en la práctica. Explora las posibilidades legales de cómo hacerse presente como unidad en las instituciones a las que nos hemos referido, cómo incrementar su presencia en los foros multilaterales y cooperar a través de las diversas instituciones comunitarias teniendo en cuenta las posibilidades que ofrece el Tratado de Lisboa.

el corpus de análisis práctico y realista de cuanto todo ello conlleva no se desarrolla tan prolijamente. Estamos hablando, por tanto, de la posibilidad de que surja el sentimiento de frustración, que podría aparecer si lo que se construye no llega a estar a la altura de que cuanto se ha trabajado por conseguirlo. Es decir, si se avanza ideológicamente en el proyecto europeo, y en ese camino se desechan modelos como el que representa el vínculo atlántico por considerarlo incompatible (de nuevo recordamos que esa incompatibilidad se desenvuelve en el plano ideológico), pero no se crean las estructuras prácticas coherentes, apegadas al contexto actual, es muy probable que no se culmine el proceso de integración, y que reparemos en que el coste pagado, por ejemplo en términos de pérdida de aliados como Estados Unidos, es irrecuperable en su totalidad.

Esta argumentación nos la sugiere precisamente el estudio de esta sublógica, la de una Unión Europea instrumento de unos valores propios superiores. Porque otra de sus debilidades reside en esta última actitud, la de enlazar la integración a cuestiones ideológicas, por cuanto produce rechazo inicial en un proceso que se ha de caracterizar justamente por el consenso, sin el cual no se puede progresar.

Otra de las lógicas que se presentan como parte del quinteto de la superación, también es de carácter instrumental, la que le reserva a la OTAN un lugar secundario en el contexto de seguridad actual. Aquí deberemos estudiar si las estructuras de la que dependería esta Alianza Atlántica están ya conformadas, se tienen que construir, y si es así, a qué ritmo debe hacerse y cómo se planteará entonces el paralelo cambio de las instituciones atlánticas, respondiendo también a la pregunta previa de qué instituciones concretas quedarían afectadas. Lo que más nos preocupa en el análisis de esta opción es comprobar en qué nivel de desarrollo práctico se mueve.

Al final nos queda una lógica que alimenta un pensamiento que sí es esencialmente contrario al mantenimiento de la OTAN⁷. Es la que desarrolla la búsqueda de nuevos conceptos de seguridad. Hemos hablado de búsqueda porque posteriormente el contenido de lo que sigue confirma lo que anuncia el titular. Se ha podido observar que lo que puede exhibirse en una serie de conceptos teóricos, a cuyo desarrollo aún queda mucho recorrido, aún no puede contrastar con la realidad toda la serie de premisas de las que se parte. De igual modo se confirma la idea de que es una búsqueda de conceptos, en plural, pues son varios los proyectos que se acogen a esta pretensión y a esta dinámica de planteamientos alternativos.

⁷ Decimos esto de acuerdo con la siguiente recapitulación de argumentos: En la lógica de secundarización la OTAN queda al servicio de instituciones o valores superiores (pero no se manifiesta ningún deseo de hacerla desaparecer). En la sublógica que desarrolla el proyecto de una UE autónoma hay principios y valores que no son contradictorios con los que representa la Alianza Atlántica, por más que se sostenga su supresión. El nuevo tratado europeo de seguridad colectiva en el fondo preferiría integrar la OTAN en un marco de entendimiento euroatlántico más amplio. Finalmente, al hablar de la disolución de la organización, sustituida por alianzas bilaterales se hace desde posturas de defensa férrea de los valores democráticos, que como sabemos son parte de la identidad del atlantismo. En definitiva, que tan solo la búsqueda de nuevos conceptos de seguridad se hace desde unos posicionamiento filosóficos y teóricos radicalmente distintos a los atlantistas.

Ahora bien, es en los nuevos conceptos de seguridad que se buscan donde reside una filosofía totalmente al margen del modelo atlántico, y donde podemos hallar opciones cuyas raíces crecen distanciadas. Si en el caso de las concepciones de relego de la organización («secundarización» y una UE autónoma, principalmente) se comparten algunos principios con esta postura, en ellas hay una aceptación del *statu quo*, por cuanto lo que se ambiciona se puede perseguir desde dentro del «sistema» potenciando una serie de cambios, que de manera práctica, conduzcan a la materialización de una nueva jerarquía de legitimidades, en la que la OTAN no tendría las prerrogativas actuales.

Así, podemos colegir que hay dos lógicas que proponen alternativas sustitutas de unos mecanismos que ya no funcionan: un nuevo tratado europeo de seguridad colectiva y el modelo de alianzas bilaterales para crear un sistema de protección de los países con régimen liberales. Hay una lógica que concibe una alternativa instrumental para hacer de la UE un elemento de liderazgo para implantar unos valores supuestamente europeos. Buena parte de estos son también los que identifican el núcleo ideológico de las dos lógicas que nos quedan: una que crece desde dentro del sistema de relaciones internacionales existente; otra que se asocia con inclinaciones de cambio más radicales.

Nuestro contexto es de incertidumbre, no hemos regresado a la inestabilidad secular anterior. Teóricamente sería factible completar tipos de lógicas que contribuyeran directamente a adaptarse a ella, también preparar un esquema apto para el posible retorno a mayores índices de inestabilidad. En ninguno de los casos analizados, es decir, las lógicas y sublógicas de superación de la OTAN, se ha encontrado que estén abordados todos los aspectos necesarios para conseguir este objetivo. Ayudará a entender mejor esta hipótesis el contenido del próximo capítulo.

2.6.2. Aplicación de categorías de estudio que permiten la comparación entre las distintas «lógicas» y «sublógicas» de superación de la OTAN

Por «categoría de estudio» entendemos una serie de conceptos a través de los cuales se pueden medir los niveles de sistematización y la forma de presentación de las lógicas y sublógicas de superación de la OTAN. Es obvio que siempre tenemos presente la información de la primera parte y los textos que nos han servido de fuente.

Empezaremos por el «nivel de desarrollo», es decir, por analizar si es posible rastrear en estas cinco lógicas y sublógicas una secuencia completa que nos lleve desde una interpretación global del contexto a la exposición de propuestas concretas. Se calibra además con qué de nivel de concreción se expresa en los textos cada lógica o sublógica, lo que nos puede dar una idea de la profundización con que se ha elaborado el pensamiento que recogen.

En líneas generales, tanto las que hablan de «secundarización», supresión (las tres sublógicas que incluimos en esta lógica) o de disolución de la OTAN, se expresan a través de exposiciones que tratan estas opciones como un objeto de estudio, esto significa, desde nuestro punto de vista, que no presentan propuestas

cerradas a través de planes omnicomprendivos, ni explican en profundidad los argumentos en que basan o justifican científicamente los puntos de partida. La idea de un nuevo tratado, la de una Europa autónoma, «secundarización» o alianzas nuevas, se presentan expresamente en los textos, aunque no son objeto de desarrollo científico. De todas formas esto es normal en todo el pensamiento sobre la OTAN, más proclive a presentar alternativas que dejan la puerta a la negociación y a otras posibilidades, que a propugnar la materialización de planes de reformas estructurados de acuerdo con directrices estrechas y pasos definidos que dar. Asignamos esta característica a todas las lógicas y sublógicas de superación de la OTAN, pero es también válida para las que abogan por su transformación y fortalecimiento. Tal vez solo puede ser tildada de lógica perfectamente perfilada en todos sus aspectos la que nos habla de hacer de la OTAN una alianza por la libertad a escala universal (dentro del bloque de fortalecimiento).

También nos gustaría destacar que la correlación entre contenido ideológico y desarrollo textual y programático es evidente. A más implicación del elemento ideológico más afán por construir unos planteamientos más terminados. Pero como la actitud general es de prudencia, de asunción en términos relativos del contexto en el que se producen los cambios que afectan a la OTAN, podemos también concluir que las lógicas de superación guardan nexos evidentes (en lo que toca a lo que llamamos «nivel de desarrollo») con las de transformación e incluso fortalecimiento. Por esta razón únicamente la que está inspirada por conceptos filosóficos contrarios (la que busca aplicar nuevos conceptos de seguridad) es en realidad una opción a priori irreconciliable con el resto. La firma hipotética de un nuevo tratado europeo de seguridad colectiva también se podría negociar en términos dialécticos con las aspiraciones de reforma o transformación. Por supuesto, la idea de una UE autónoma al servicio de unos valores propios universales podría relacionarse con la transformación en torno a dos grandes pilares (UE + Estados Unidos), pues nadie se aferraría a esos principios exclusivos europeos si el precio a pagar fuera una paralización del proceso de integración europea, algo que podría ocurrir si se insistiera en la condición de dejar atrás el esquema atlántico.

De igual modo es difícil deslindar toda la argumentación que se emplea para dejar en un plano inferior a la OTAN de la que se utiliza también para justificar su reforma. Finalmente, según hemos repetido, el sistema multipolar postatlántico ideológicamente comparte sus principios con otras opciones, y podría corregir sus postulados con un cambio del contexto político y de circunstancias que sobrevinieran inesperadamente. Esto mismo, por el contrario, es difícil que haga cambiar la orientación filosófica de los nuevos conceptos de seguridad.

Otra de las cuestiones que nos parece útil es conocer cómo se «equilibran» principios ideológicos, análisis de intereses geoestratégicos, preocupaciones relacionadas con la seguridad y la presión de seguir adelante con el proyecto europeo. Unas tendencias que hemos observado en el desarrollo y explicación de la primer parte es que cuanto más peso tiene el ingrediente ideológico menos preocupa la seguridad y los intereses geoestratégicos. Lo analizaremos

más detenidamente en las «lógicas» y «sublógicas» de superación de la OTAN que venimos evaluando⁸.

En la «secundarización»⁹ prima, sobre todo, como se expuso en la primera parte, el componente ideológico (la persecución de materializar una idea global sobre el orden internacional a la que aparece subordinada la OTAN) y en un plano inferior el desarrollo de la UE, mientras que las motivaciones geoestratégicas y el estudio de los problemas de seguridad concretos que afectan a Europa no son elementos prioritarios de dicha lógica. En ese sentido el nivel de «equilibrio» que tratamos de medir es bajo, y a menos equilibrio mayor riesgo de suscitar oposición a la realización de sus propuestas.

En la sublógica de una UE que estudiamos como sustituta de la OTAN¹⁰ también predomina el componente ideológico y tiene en este sentido grandes coincidencias con la lógica anterior de «secundarización», hasta el punto de que en este aspecto se parece bastante, aunque prioriza el proyecto de integración europea como componente esencial e identificador.

En la búsqueda de nuevos conceptos de seguridad¹¹ el dominio del componente ideológico es absoluto. El desequilibrio entre la importancia que se da a este factor y al resto es mayor. La falta de preocupación por cálculos geoestratégicos o por los problemas de seguridad específicamente europeos demuestra su intención de desechar un análisis de la realidad internacional desde una perspectiva particular, y casi impone el «valor» de lo universal como forma correcta (casi absoluta) de contemplar la realidad mundial.

Donde sí que se plasma mayor equilibrio en la integración de factores a tener en cuenta es en la sublógica que sustenta la pretensión de negociar un

⁸ El material fundamental que utilizamos para elaborar la medida de presencia de estos cuatros factores son los cuadros de la primera parte en los que hemos descrito sintéticamente el pensamiento y las propuestas que conlleva cada lógica. En concreto nos referimos a los cuadros que aparecen en el punto 4 «Las lógicas sobre la superación de la OTAN» y que describen las lógicas de «secundarización», las de supresión (sublógicas «una UE autónoma», «búsqueda de nuevos conceptos de seguridad» y «nuevo tratado europeo de seguridad colectiva») y la «disolución de la OTAN».

⁹ «Secundarización» de la OTAN:

- Tiene en cuenta las preocupaciones por la seguridad, lo hace a nivel medio.
- El componente ideológico es de nivel medio-alto.
- La incorporación de motivaciones geoestratégica es baja.
- El interés por el desarrollo de la UE es medio- alto.

¹⁰ Una UE autónoma (medida del nivel de presencia de los elementos que venimos estudiando para calcular el equilibrio entre los mismos):

- Seguridad: medio-bajo.
- Ideología: medio-alto.
- Geoestratégico: medio-bajo.
- UE: alto.

¹¹ Búsqueda de nuevos conceptos de seguridad:

- Seguridad: bajo.
- Ideológico: alto.
- Geoestratégico: bajo.
- UE: alto.

nuevo Tratado Europeo de Seguridad Colectiva, como puede verse en la nota a pie de página¹².

Finalmente, las consideraciones geoestratégicas destacan en la lógica de «disolución de la OTAN» en beneficio de nuevas alianzas¹³, donde el componente ideológico y el interés por el progreso del proyecto europeo tienen poca relevancia, lo que también le confiere un cierto desequilibrio a esta lógica.

Como resumen de lo anterior, uniendo todas las variables que hemos reflejado principalmente en las notas a pie de página, podemos decir que, si bien se trata de una organización con fines defensivos o de seguridad (nos referimos por supuesto a la OTAN), hay que comprender que esos mismos objetivos no son considerados vitales en el seno de algunas lógicas. Principalmente en el caso de la búsqueda otros conceptos de seguridad, lo que debe tenerse en cuenta es que la prioridad es la implantación de un programa ideológico, que tiene supremacía. De esa manera cabe contraponer ante ellos argumentación conceptual más que datos que reflejen la evolución del contexto de seguridad. Del mismo modo es destacable también su poco aprecio por los esquemas geoestratégicos, que solo son fundamentales para la lógica de la disolución de la OTAN en pro de un mundo multipolar.

Pero en razón del equilibrio entre los cuatro componentes de los que venimos hablando, es decir, de las preocupaciones de las que se parte, si quisiéramos abordar un diálogo entre posturas encuadradas en una lógica u otra, buscando conexiones con los intereses profundos de todas ellas, deberíamos tener presente algunas posibilidades interesantes. Sería más posible el entendimiento entre los partidarios de una UE autónoma, en la forma que expresamos, y los impulsores de la búsqueda de nuevos conceptos de seguridad que con los que sostienen las otras opciones. A medio camino podría encontrarse la lógica de una OTAN secundaria en el entendimiento con el resto, y más posibilidades de acercamiento entre las de disolución y una nuevo tratado europeo de seguridad colectiva, que entre la misma de disolución y las otras tres lógicas y sublógicas.

Si tenemos en cuenta todo ello, podemos también incidir en un argumento que venimos repitiendo en todas estas páginas, como es el del posible aislamiento con respecto a las otras de la lógica de la renovación de los conceptos de seguridad, aunque sus posibilidades están en relacionarse con el proceso de unificación europea, para lo cual debería aceptar mayores preocupaciones

¹² Nuevo Tratado Europeo de Seguridad Colectiva:

- Seguridad: medio.
- Ideológico: medio.
- Geoestratégico: medio.
- UE: medio.

¹³ Disolución en beneficio de nuevas alianzas en curso:

- Seguridad: medio.
- Ideológico: medio-bajo.
- Geoestratégico: alto.
- UE: medio-bajo.

por la seguridad, haciendo algunas concesiones a lo geoestratégico, así como seguir de cerca la reforma del sistema internacional para introducir en el proceso algunos de sus principios, suavizando para ello sus pretensiones.

En tal caso se puede contrarrestar este efecto atrayendo esas alternativas («secundarización» y una UE autónoma) hacia el pensamiento y tendencias de transformación de la OTAN, con las que hemos visto que el diálogo es factible.

Nos gustaría a continuación explicar la «sistemática»¹⁴ de los cambios y graduación de los mismos que contiene cada una de las lógicas y sublógicas de superación de la OTAN. Es en definitiva una exposición del recorrido a seguir para dar lugar al resultado de superación que se espera. Esto nos puede dar una idea del potencial de cambio que emana de cada una de ellas, pero también de lo complicado que puede ser completar el proceso y de los esfuerzos que puede entrañar.

Las opciones de «secundarización» de la OTAN, una «UE autónoma» y un nuevo «tratado europeo de seguridad colectiva», desde nuestro punto de vista, sistematizan sus propuestas a un nivel medio¹⁵. Dicho esto, también concluimos que una debilidad importante de la lógica que formula propuestas de búsqueda de conceptos nuevos de seguridad reside en que su extensa aplicación teórica deja sin delimitar el camino práctico. De igual modo, la idea de un modelo multipolar describe perfectamente el contexto del que procede, pero no da muchos detalles sobre los mecanismos concretos que irán creando las nuevas alianzas.

Tanto la lógica de desarrollo de una Europa autónoma, como la de disolución de la OTAN exigen cambios jurídicos importantes, aunque todos ellos estarían por negociar sobre unos criterios y relación de fuerzas que no se especifican. La «búsqueda de nuevos conceptos de seguridad» tiene muy claro que hay que introducir reformas revolucionarias sobre el orden jurídico internacional, aunque tiene muy perfilados los principios, no tanto así el proceso ni la

¹⁴ Desde este momento se empleará a menudo el término de «sistematización de los cambios». En el proceso de identificación de las lógicas (que como se dijo partía del análisis de los textos que proponían alternativas para el futuro de la OTAN) se ha comprobado que los textos que nos servían de fuente se centraban a veces en el análisis del contexto, en otras ocasiones en la propuesta de reforma concreta, en ocasiones en la definición de principios ideológicos. Desde nuestro punto de vista una lógica es completa cuando al tiempo que se formulan los principios ideológicos y se interpreta el contexto, se proponen sistemáticamente todos los cambios que se tienen que producir en la estructura internacional y en el funcionamiento de las instituciones para que tal «idea» se haga realidad. Nos parece muy importante destacar esta faceta de cada lógica para descubrir, a partir del nivel de sistematización de los cambios que se puede contemplar en ella, si está completa, si se queda en un nivel general abstracto o bien profundiza seriamente en una evaluación crítica de sus propias posibilidades de materialización.

¹⁵ Como venimos haciendo en este apartado utilizamos la graduación bajo, medio-bajo, medio, medio-alto y alto. Un nivel medio de «sistematización de los cambios» significa que en los textos que sirven para definir una lógica es posible localizar referencias a los cambios que se tienen que producir a nivel estratégico, institucional y de funcionamiento de las instituciones, aunque no hay una explicación detallada de la secuencia en que se tienen que producir ni de la relación entre los mismos, ni entre ellos y los principios ideológicos que se tienen que poner en práctica.

correlación de fuerzas en los que se debería apoyar para materializarlos en cambios concretos. Quizá donde más consumada se encuentre esta cuestión es en la «secundarización», con la propuesta de una reforma progresiva hacia un encumbramiento de la ONU. También es la misma característica de la posible firma de un nuevo tratado europeo de seguridad colectiva, con objetivos bien marcados, aunque sin la justificación o motivación necesarias aún para desarrollar el proceso de negociación. Esto nos induce a pensar, aunque no profundizaremos en ello, que dado el poco nivel de sistematización en algunas lógicas y sublógicas, y la necesidad de tallar propuestas de cambios, en algunos casos se debería importar argumentos de lógicas de otros grupos (por ejemplo del de Transformación de la OTAN) para completar sus programas de cambio. También se podrían producir intercambios de propuestas entre lógicas y sublógicas del propio grupo de superación, por ejemplo, es previsible que en el avance de un programa de autonomía defensiva para la UE (en el marco de la sublógica de una UE autónoma) se fueran adquiriendo propuestas de nuevos conceptos de seguridad para diferenciarse de la alternativa de transformación en torno a un 1+1 (una OTAN como suma de la UE y de EE. UU.), que en el fondo asume principios filosóficos que no comparte.

Toca con lo anterior la previsión de cambios institucionales contenida en cada una de las lógicas y sublógicas de superación de la OTAN, reformas de los procedimientos y creación de nuevas normas de conducta en el contexto internacional. Hay tres posiciones muy claras que podemos encontrar al respecto. En el desarrollo de una Europa autónoma sería necesario embarcarse en un amplio programa de este tipo, que más o menos se tiene perfilado y se comprende por donde transitaría, tomando como punto de partida el Tratado de Lisboa y avanzando hacia horizontes más amplios mediante mecanismos democráticos y participativos. En el lado opuesto, la disolución de la OTAN no tiene que preocuparse por componer teóricamente estos aspectos, pues su recorrido ya está trazado por un juego de equilibrios a emprender por las unidades fundamentales de decisión, los Estados. En los otros tres casos («secundarización», búsqueda de nuevos conceptos de seguridad y nuevo tratado europeo de seguridad colectiva) la situación prevista es aún indeterminada, incluso concluida genéricamente y de manera abstracta. Especialmente cuando se habla de búsqueda de otros conceptos lo que sí se sabe y conoce es que hay que reformular principios, cambiar los textos jurídicos y las visiones estratégicas, aunque en todo ese conjunto de elementos no es tan evidente cómo hacerlo, qué priorizar, qué forma definitiva darle, todo ello estaría pendiente de negociar en no se sabe qué condiciones. Lo único claro es el marco participativo en el que se desea encuadrar y constituir las fases de diálogo y decisión, pero no hay previsión teórica de qué objetivos concretos perseguir. Algo similar sucede con el alumbramiento de un nuevo tratado de seguridad colectiva, que bien se puede comprender, da lugar a cambios jurídicos, aunque la letra de los mismos, así como las estructuras concretas en que se articularía el nuevo marco de seguridad no está explicado en los textos, siendo la ambigüedad resultante fruto de cierta incapacidad por imaginar qué plasma mejor materialmente la visión abstracta de la que arranca. Por último, una posición intermedia es la que requiere situar a la OTAN en

un plano inferior o secundario, como venimos llamando. Los elementos a transformar caen en el terreno de lo estratégico, y las variaciones en los textos jurídicos serían menores. De hecho es que podemos asegurar que no es consustancial a su esencia la exigencia de cambios institucionales radicales, sino una reubicación en niveles jerárquicos de las legitimidades, una nueva asignación de prioridades y de normas de comportamiento en los mismos, todo ello aprovechando las instituciones con que contamos. Ahí descubrimos su principal diferencia con la búsqueda nuevos conceptos de seguridad, pues sosteniéndose filosóficamente en ambas lógicas planteamientos éticos más que geoestratégicos, la «secundarización» de la OTAN no da lugar a una revolución institucional tan importante, y por ende, tan pendiente de procesos de negociación de gran calado intelectual.

Una cuestión por la que nos gustaría pasar es la de los «niveles de compromiso»¹⁶ que se contemplan en cada lógica y sublógica de superación de la OTAN (y ya tangencialmente si implica su expansión). En los textos que hemos utilizado como fuente se recalca que las opciones que defienden, o que implican, no entrañan un incremento de la carga para los Estados y los pueblos, sino todo lo contrario. A veces se argumenta que un cambio es necesario para aliviar el peso ya excesivo que supone tener que sostener una organización como la OTAN, cuya naturaleza expansiva exige pagar una factura muy alta.

La Europa autónoma, volcada en la puesta en práctica de un nuevo tipo de política internacional, tal y como se expresa esta sublógica, potencia su actividad política, mientras que la militar quedaría en un segundo plano, por lo que el ahorro de la No-OTAN no conllevaría una mayor gasto militar europeo. En la misma línea de pensamiento se hallan los nuevos conceptos de seguridad, cuya perspectiva universal margina las visiones particularistas o egoístas, que en su opinión generan inclinaciones a proteger intereses singulares, motivo que se aduce para proveer factores de inseguridad. En sentido contrario, los movimientos en un escenario multipolar sin la OTAN son individuales, las alianzas son más cambiantes y no creadoras de instituciones. Por su naturaleza los nuevos alineamientos son reacios a contraer compromisos fuertes como los que actualmente hacen funcionar a la OTAN.

Situaciones diferentes son las que crean los casos que hemos dejado para el final, un nuevo «tratado europeo de seguridad colectiva» sí que incorpora compromisos nuevos, aunque no más onerosos, desde el punto de vista material o económico, sino desde el que obligaría a realizar sacrificios estratégicos importantes, como quizá el reconocimiento implícito de esferas de influencia (de gran impacto para la política euroatlántica). Tampoco serían obligaciones físicas las que crearía la «secundarización», de hecho la pérdida de importancia de la Alianza Atlántica reduciría los gastos, aunque a costa de cesiones de orden político y estratégico, en esta ocasión no frente a otros Estados como Rusia, sino a favor de otras organizaciones y de quienes conforman los equilibrios de poder que se producen en su interior.

¹⁶ Compromisos principalmente militares y económicos.

La «secundarización» de la OTAN es una respuesta a la no-hegemonía de Occidente, por tanto, contempla que sean instituciones no occidentales, sino globales, las que asuman el liderazgo, por lo que Europa y Estados Unidos deberían reducir su presencia política en el conjunto del orden internacional. Muy evidente es el destino semejante que se reserva para una Europa autónoma, que también cede primacía a las instituciones globales, cuya potenciación es la visión del porvenir de Europa, que se concibe en situación de cooperación con otros poderes, o instancias, no en términos de competencia internacional y búsqueda adquisición de influencia real. En el mismo tono se expresa la «búsqueda de nuevos conceptos de seguridad», cuyo interés en la seguridad y defensa es deshacer cualquier intento de destacar individualmente en una comunidad internacional que es enteramente igualitaria. La firma de un nuevo «tratado europeo de seguridad colectiva» viene, de hecho, a tratar de solucionar el problema que estaría generando para Occidente la extensión de su actividad a nivel general, insostenible desde estos presupuestos, requiriendo de la incorporación de nuevos actores que vayan ocupando los espacios que europeos y americanos vayan dejando. El interés principal de este nuevo texto sería precisamente que, ante la ineludible retirada occidental, Europa y Estados Unidos puedan crear una estructura que permita que se realice un repliegue de manera no perjudicial para sus intereses. Finalmente, ante las nuevas alianzas del modelo multipolar también hemos de subrayar el reconocimiento previo que hace de la imposibilidad de mantener la solidaridad occidental para afrontar los desafíos globales a su seguridad. La conclusión que esto nos merece es que la No-OTAN significa teóricamente un repliegue de la presencia europea (y también norteamericana), tanto física como militar, pero también política.

3. EVALUACIÓN «PRÁCTICA» DE LAS LÓGICAS Y SUBLÓGICAS DE SUPERACIÓN DE LA OTAN

Lo que llamamos evaluación «práctica» de las lógicas y sublógicas de superación de la OTAN es el estudio de las mismas proyectando su contenido sobre dos planos:

- Sobre el de las posibilidades de su desarrollo, teniendo en cuenta el contexto actual de las estructuras internacionales que le afectan y a las que debe mirar para llevar a la práctica sus proyectos de cambios.
- Sobre el que se basa en los problemas concretos de seguridad en un contexto de incertidumbre (como el descrito en la segunda parte) a los que debe dar respuesta.

3.1. POSIBILIDADES DE DESARROLLO PRÁCTICO DE LAS LÓGICAS Y SUBLÓGICAS DE SUPERACIÓN DE LA OTAN

Para que estas lógicas y sublógicas sigan progresando en su desarrollo práctico es necesario que se conjunten una serie de condiciones, o que se proponga desde el pensamiento de las mismas lógicas las medidas concretas para ir avanzando en la transformación de la realidad material. En lo que respecta a las «lógicas» y «sublógicas» de superación de la OTAN los factores a estudiar, posibilitadores del cumplimiento de las propias ideas que expresan son los siguientes:

- El avance del proceso de integración europea en los términos que expusimos (imprescindible para la «secundarización» de la OTAN y para construir una UE autónoma apoyada en valores genuinamente europeos). La cuestión a estudiar es la diferencia entre imagen y realidad (de la UE), y por consiguiente si la lógica teórica está sólidamente cimentada en el conocimiento exacto de los recursos y medios con que se va a contar.
- El momento en que se encuentra el proceso de reforma de la ONU (imprescindible para la «secundarización»). Lo que nos debe preocupar en esta cuestión es en qué nivel se encuentra la reforma del sistema internacional que debería encabezar y liderar la jerarquía del poder internacional, nos referimos obviamente a la ONU, y si el proceso de reforma en marcha obedece a las necesidades que se requerirían para cumplir con la materialización de esos proyectos

de democracia internacional que permitirían dejar a un lado el sistema atlántico.

- La oferta de propuestas concretas que pueden esgrimirse por unos nuevos conceptos de seguridad (ligada dicha oferta con la búsqueda de estos nuevos conceptos, pero también con la sublógica de una UE autónoma). Nuestra preocupación principal debe ser desgranar si el contenido de esas concepciones asume teóricamente la solución de problemas concretos en el contexto actual de incertidumbre, o si bien sus presupuestos serían la semilla de una futura inestabilidad.
- Si se dan las circunstancias favorables para que se establezcan nuevos compromisos internacionales (en los casos de la sublógica de un nuevo tratado europeo de seguridad colectiva y la lógica de disolución de la OTAN). La pregunta que debemos hacernos es si está justificado científicamente trabajar por otro sistema (diferente al atlántico) cuando el actual no funciona como se espera (teniendo por tanto la opción de «repararlo»), sin inquirir si las esencias se mantienen vivas en el presente. También se debe indagar sobre el hecho de si una mera descripción histórica debe inspirar una actitud determinista, cuando en el fondo se está de acuerdo en que el hombre es libre, y por tanto, puede decidir también trabajar para revertir las aguas desbordadas al cauce por el que discurrían. Del mismo modo no sabemos cómo explica el automatismo exacto que lleva del mal funcionamiento de la OTAN a las nuevas alianzas, ni tampoco qué forma práctica asumen.

3.1.1. El avance del proyecto de integración europea

Nos detendremos a exponer detalladamente la realidad de la acción exterior de la Unión Europea (tanto en su vertiente de la PESD como en el resto de políticas con alcance internacional) para poder mostrar las posibilidades de desarrollo de una política de seguridad autónoma que vaya sustituyendo a la OTAN.

La «secundarización» de la OTAN se realizaría, según la lógica estudiada, paralelamente a un fortalecimiento de la política europea de seguridad. También es instrumento central de la visión de una UE autónoma para trabajar en la creación de un orden mundial bajo ciertos conceptos. En menor medida, aunque también importante, se convierte en pieza relevante para poder firmar un nuevo «tratado europeo de seguridad colectiva». Aunque no es el eje de la búsqueda de otros conceptos de seguridad, bien se sabe que sin el avance del proyecto europeo no se puede soñar con ese nuevo mundo gobernado por principios diferentes a los imperantes hoy. Así pues, vemos que la consolidación de la acción exterior común de la UE, en conjunto, es condición necesaria para que se puedan desarrollar prácticamente buena parte de las lógicas de la superación de la OTAN, y así está expresado en el pensamiento que expresa dichas lógicas y sublógicas. Analizaremos el estado de la cuestión en relación con la realidad presente.

Hasta el momento, a la luz de lo expuesto, nos hemos topado con una imagen de la Unión Europea como un bloque de actuación, pues no de otra manera se concibe en el pensamiento que prevé la sustitución de la Alianza Atlántica. Las contradicciones internas no son suficientemente estudiadas, pero, lo que es muy importante, su esencial real tampoco. En torno a esta institución circulan una serie de categorías generalistas que no pormenorizan detalles prácticos –hablamos exclusivamente de las lógicas que desarrollan la superación de la OTAN, no desde otras instancias con intereses intelectuales diferentes-. A veces nos encontramos con estupendos estudios sobre cuestiones teóricas y jurídicas, pero con poco calado cuando las reflexiones se extienden al papel a desempeñar en el campo de la seguridad como alternativa a la Alianza Atlántica. Esta vinculación de la UE con ideales y valores superiores la consideramos en el capítulo anterior un tanto artificial, sin fondo teórico auténtico. Lo que queda de ello es realmente ver su capacidad práctica para cumplir con funciones de seguridad concretas.

La realidad de la UE es la de una organización en construcción, que avanza a menos ritmo que la difusión de una imagen consolidada de la misma como actor de alcance global (a veces incluso con tintes éticos).

Creemos imprescindible delimitar con claridad la realidad de la acción exterior y de seguridad de la Unión Europea, es decir, las características del factor que para muchos debe convertirse en un sustituto natural y deseable de la OTAN. El objetivo es desvelar qué aspectos de la seguridad quedan sujetos a su campo de acción, los recursos de que dispone y los conceptos en los que se inspira para formular sus estrategias¹⁷.

Como se verá en este texto, todo el entramado institucional de la Unión Europea que se dedica a gestionar su acción exterior y de seguridad se orienta en tres direcciones:

- La gestión de crisis (el desarrollo de las capacidades de las que necesita dotarse para prevenirlas o actuar en el caso de que estalle el conflicto).
- La acción exterior basada en la cooperación, vehículo a través de la cual se encauza la parte más importante de la defensa de los intereses geoestratégicos de la Unión.
- La creación de un incipiente entramado de formulación de análisis que van influyendo en las anteriores instancias, al elaborar estrategias que requieren de sus recursos y programas.

La complejidad de las instituciones europeas deja, a nuestro entender, traslucir esas líneas de actuación, tanto por lo que puede deducirse de la aplicación de los fondos presupuestarios, como del análisis de las actividades que se desarrollan en este campo. Dicha complejidad –a la que se refieren

¹⁷ Pasaremos por alto contenidos comunes en cualquier otra referencia bibliográfica sobre la PESC, la PESD o la PCSD (orígenes, historia, etc.), para centrarnos en los aspectos que nos permitan visualizar los datos concretos que son útiles para los fines generales de nuestra tesis.

los textos académicos- surge a su vez de la distribución de organismos, de la dispersión de competencias, y del origen y naturaleza de su configuración. Porque a la ya conocida división «espiritual» de la UE entre los principios de intergubernamentalidad y comunidad, hay que añadir una circunstancia fundamental: la Unión Europea genera más expectativas que cualquier otra institución de su tamaño¹⁸. Esto es un activo inmateral que en ocasiones genera frustración, pero lo cierto es que le confiere un poder superior (independientemente de las esperanzas y matizaciones que puedan hacerse), dada su naturaleza política e histórica, al que ostenta cualquier otro actor con esos mismos recursos.

Hay que añadir que dificulta la percepción exacta de lo qué es la Unión Europea en el ámbito de la seguridad el hecho de encontrarse en proceso de cambio, pues lo más importante que se puede destacar del Tratado de Lisboa es que deja la puerta abierta a una defensa común, pues aunque sea en medio de un texto ambiguo y condicionado, esa posibilidad es por sí misma una realidad.

Hemos intentado escoger una estructura que permita conjugar ambos. Adelantamos que no hemos podido entender la PCSD (política común de seguridad y defensa) si no es en compañía de la acción de todos los esfuerzos y medios que se invierten en la acción exterior de la UE, es decir, sin recurrir a organismos e instituciones que no están circunscritos a esta política. Hemos tenido en cuenta no solo la arquitectura PCSD, sino todo cuanto conforma en un sentido superior la PESC (de la que estrictamente es una parte), pero también elementos y enfoques de otras políticas, como la de interior o la comercial.

En esta figura mostramos la integración en la PESC (acción exterior) de los conceptos más genéricos de los que hablábamos:

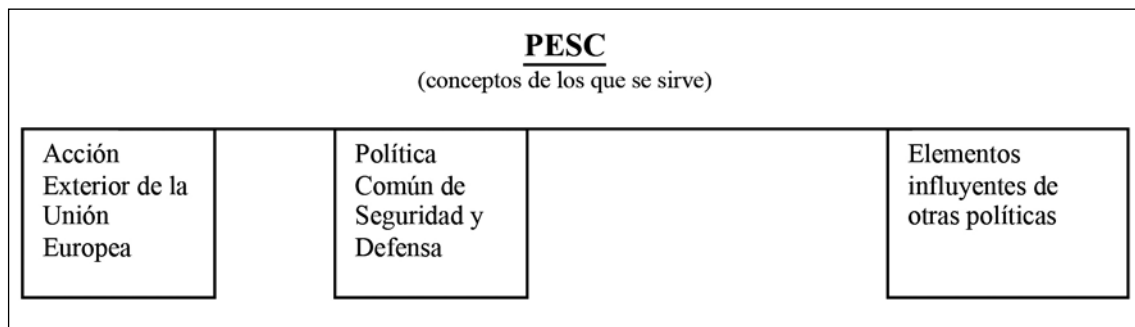


Figura 8: PESC conceptos de los que se sirve

¹⁸ Con un presupuesto de alrededor de 144.000 millones (prácticamente similar al de la Seguridad Social Española), y con la generosa aportación a las políticas agrarias como principal aplicación de fondos, tan solo restan alrededor de 10.000 millones de euros (incluyendo gastos de personal y costes administrativos) para la política exterior y de seguridad. Este presupuesto es, en lo que a grandes números se refiere, igual al que necesita España para las mismas tareas.

En esta otra figura lo abordamos desde el punto de vista de las responsabilidades de su implementación

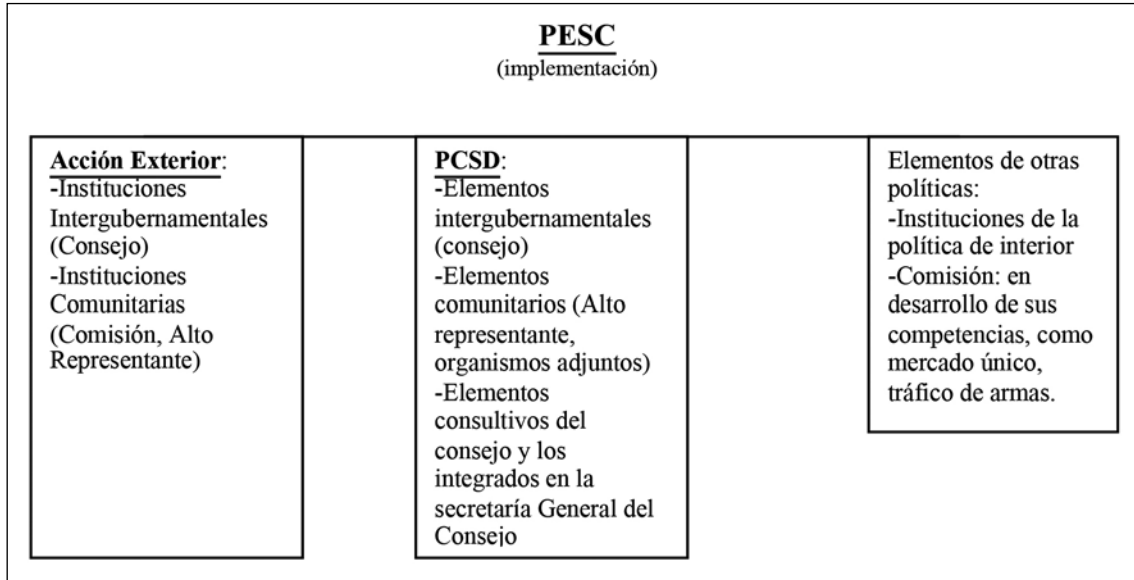


Figura 9: PESC, implementación

Finalmente hemos decidido, como se verá en el cuadro número 3, que la mejor forma de resumir la acción exterior de la Unión Europea es relacionar estos recursos con los principios a los que sirve.

Principios estratégicos a los que se aplican los recursos de la acción exterior de la UE.

(extraído de la estrategia de seguridad de 2003, del informe de 2008, así como de la acción exterior de la comisión)

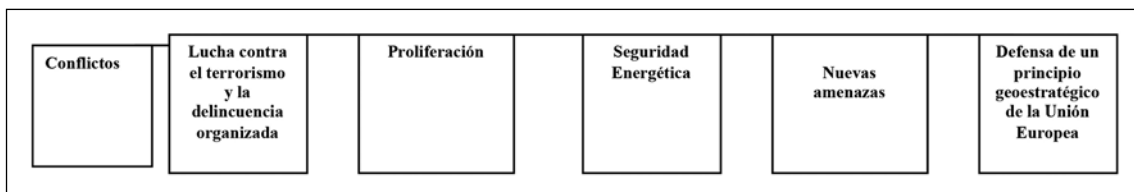


Figura 10: Acción exterior UE: principios estratégicos

El delgado perfil de las instituciones intergubernamentales en comparación con las comunitarias no debe conducirnos a engaño sobre su potencial, pues muchas de estas últimas no hacen sino poner en marcha los mandatos de las primeras.

Los dos pilares de la acción exterior comunitaria de la UE los constituyen el alto representante y la comisión. El resto de instituciones comunitarias apenas

si tiene relevancia, el Parlamento Europeo tiene capacidad de propuesta, de análisis y de evaluación¹⁹, tras el Tratado de Lisboa tiene más posibilidades de influir en la política exterior de la Comisión en los apartados que se financian con sus fondos, pero dado que gran parte de la PCSD y de las misiones europeas no se financian con el presupuesto comunitario, su acción de controlar queda muy reducida. Del mismo modo el Tribunal de Justicia no tiene prácticamente posibilidad de juzgar hechos que tengan que ver con las competencias de la Unión en relaciones exteriores y Seguridad.

La política común de seguridad y defensa es otro de los grandes apoyos que tiene el título V (PESC), de reciente creación (heredera de la PESD, que tuvo un vida aproximada de una década), de asombrosos resultados (en total 28 misiones), pero también de controvertidas perspectivas (su campo de acción se limita a las misiones en el exterior, acotado a través del concepto Petersberg Plus)²⁰.

Para comprender con exactitud lo que el Tratado de Lisboa representa en términos de desarrollo o posibilidades de la PCSD, enumeramos a continuación cuáles son las claves, que desde el punto de vista material, permiten comprender sus avances y limitaciones.

Ya hemos hablado de las modificaciones institucionales que ha supuesto, de manera específica en el ámbito de la defensa implica lo siguiente:

- La OTAN sigue siendo la instancia básica de defensa colectiva para los países europeos que formen parte de ella.
- Se establece la posibilidad de, tras la aprobación unánime del Consejo Europeo, constituir una defensa común.
- Se amplía el abanico de misiones en las que la Unión Europea puede participar (Petersberg Plus)²¹.

¹⁹ Puede preguntar y consultar al Consejo y al alto representante, dos veces año celebra debates sobre progresos en la PESC y debe ser consultado regularmente por el alto representante. También es el encargado de investir al alto representante, que es designado por Consejo Europeo y aprobado por la Comisión.

²⁰ Artículo 28 según Lisboa: actuaciones en materia de desarme, misiones humanitarias y de rescate, misiones de asesoramiento y asistencia, misiones prevención de conflictos y mantenimiento de la paz, misiones de combate y gestión de crisis, operaciones de estabilización.

²¹ Desde los primeros momentos la PESD fijó un catálogo de capacidades a desarrollar y un Plan de Capacidades que debía ejecutarse con el fin de hacer realidad dicho objetivo (fijado en Helsinki). Posteriormente hubo que revisar estos objetivos y en 2004 se fijó un nuevo horizonte: el Headline Goal 2010 con las siguientes metas:

- Implementar un centro europeo de cooperación de transporte estratégico.
- Desarrollo de un mando europeo de transporte aéreo.
- Asegurar la disponibilidad de un portaaviones.
- Mejorar la compatibilidad de los equipos de comunicaciones, etc.

Aunque lo más importante de todo fue el desarrollo de agrupaciones tácticas de combate (*Battlegroups*) de 1.500 soldados desplegables en cinco días. Actualmente existen 17 Agrupaciones, muchas de ellas multinacionales, en las que participan todos los países excepto Malta, más dos países no comunitarios: Noruega y Turquía. Mas por el momento ninguno de estas agrupaciones ha sido desplegada, por negativa de los Estados.

De todo ello se están en desarrollo programas de modernización de helicópteros, la formación de una unidad multinacional de A-400-M, el desarrollo de los nuevos satélites MUSIS,

- El Consejo puede establecer una cooperación más intensa, en el marco de misiones Petersberg Plus, entre Estados que lo deseen, tras su mandato expreso y concreto, y en asociación con el alto representante.
- Se enuncia una cláusula de asistencia mutua para el caso de que un Estado sufra un ataque. Dado la primacía de la instancia atlántica, hemos de entenderlo como útil para Estados UE no OTAN, o para espacios de países OTAN no cubiertos por el Tratado de Washington. Aun así se limita la asistencia a los medios que decida aportar cada estado.
- Se enuncia también una cláusula de solidaridad para ayudar a los Estados que sean víctimas de desastres naturales²² (o de cualquier otro que dé origen a una situación de emergencia²³) o de ataques terroristas.
- Finalmente hemos de mencionar que se regulan cuatro sistemas a los que se pueden acoger aquellos Estados que deciden integrar más rápidamente sus políticas de seguridad y defensa: la «cooperación

proyectos de aviones no tripulados; programas de intercambio de oficiales. En la ejecución de la parte técnica de estas acciones participa la Agencia Europea de Defensa. Aunque el marco en el que se produce todo esto es diferente. Con el pretexto de los cambios institucionales derivados de la aplicación del Tratado de Lisboa el HG2010 quedó olvidado cuando llegó la fecha. En 2010 surgió un nuevo concepto a partir de una propuesta germano-sueca, es el Pooling & Sharing, en torno al cual se coopera hoy en el desarrollo de capacidades, pero de forma voluntaria por los Estados y en función de proyectos que proponen a la UE. En este sentido la Agencia Europea de Defensa queda de intermediaria y facilitadora de los mismos. Esto significa que el desarrollo de capacidades ha perdido parte de su perspectiva continental.

²² Como en el caso de las militares también se fija un horizonte para el desarrollo de las mismas. Así se hizo en 2000 para 2004. En ese año se lanzó un plan de acción para los aspectos civiles de la PESD (entre sus frutos se cuenta la creación de los equipos de respuesta civil en el seno de la Secretaría General del Consejo). Ese año se estableció en el objetivo principal de capacidades civiles 2008, que a su vez dio lugar al actual: objetivo capacidades civiles 2010.

Por el camino se ha logrado el enriquecimiento del aparato institucional al servicio de las misiones civiles (creación de la CCPC en 2007, por ejemplo), se ha abierto la puerta a la participación de terceros países: Islandia, Noruega, Rusia, Suiza, Turquía, Canadá, Croacia y Ucrania.

²³ En el presupuesto para la Unión Europea de 2011, por ejemplo, se preveía una dotación de 366 millones de euros para la PCSD, según estas partidas:

- Respuesta a crisis: 203 millones; acciones en el área de no-proliferación: 49 millones; áreas crimen organizado: 30 millones; asistencia al sector nuclear: 75 millones; otros gastos: 9 millones.

La explicación de esta escasez presupuestaria es que las misiones se financian mediante el sistema Athena: según el cual los gastos comunes de la operación (alrededor del 10%) corren a cargo de la Unión, mientras que los gastos en los que incurren los Estados participantes los pagan ellos mismos. Finalmente hay que indicar que los gastos administrativos son financiados por la Comisión. El Tratado de Lisboa prevé la creación de Fondo Inicial para hacer frente a los gastos de las primeras fases de las misiones, en el momento de respuesta.

Como en las militares, en el caso de las misiones civiles también cada misión genera sus propios medios, aunque se sirven también de un mecanismo de reacción rápida, que es propio de estas operaciones. Es necesario recordar que uno de los principales problemas que se detecta en el análisis de los resultados de las misiones civiles es la escasez de personal para cumplir con los requerimientos de los mandatos.

reforzada» (propuesta por los Estados, aprobada por el Consejo por unanimidad, y para materias para las que no se requiera unanimidad); «cooperación estructurada permanente» (que tras establecer unos criterios más elevados de capacidades y deseos de compromisos, el Consejo decidirá qué Estados pueden participar); «proyectos ad hoc para cumplir programas»; «Grupo de pioneros» para establecer entre ellos reglas más exigentes.

Si este es el entramado institucional con que cuenta la UE para tomar decisiones sobre su acción institucional y el entramado que cuenta para ejecutarlas, es conveniente que dirijamos la mirada hacia los campos de interés de su política exterior y de seguridad.

La lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada ha sido uno de los núcleos de la estrategia de seguridad de Europa²⁴ durante toda la década del año 2000. A pesar de la primacía dada al terrorismo en la estrategia de seguridad y en la política europea en general, lo cierto es que se reconoce que aún no se ha desarrollado un diseño preciso y general del conjunto de la amenaza terrorista²⁵, y de hecho es que se fija como objetivo para los próximos años.

La voluntad de aunar los esfuerzos de varios departamentos llevó a crear una figura que coordinara la política antiterrorista, es el «coordinador de lucha contra el terrorismo», que se encuentra bajo la autoridad del alto representante, pero que trabaja para tres consejos: justicia e interior; finanzas y asuntos exteriores.

La proliferación figura en el primer nivel de amenazas destacado por la estrategia de seguridad, y en los últimos años se transmite (en las revisiones e informes de implementación) la idea de que es una amenaza que crece.

La orientación estratégica de la política europea al respecto la encontramos en tres textos:

- La estrategia europea de seguridad.
- La estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva²⁶.
- «Nuevas líneas de actuación de la Unión Europea en la lucha contra la proliferación de las armas de destrucción masiva y sus vectores»²⁷.

²⁴ Así se establecía en la estrategia de seguridad europea y se trasladó al momento en que se redactó la «Estrategia de la Unión Europea de la lucha contra el terrorismo», aprobada en 2005. Se articulada sobre cuatro ejes básicos de acción: prevención (reclutamiento, programas culturales y radicalización); protección (infraestructuras, fronteras, armas de destrucción masiva); persecución (financiación –estrategia de financiación del terrorismo–; cooperación internacional); respuesta (protección civil y emergencias).

²⁵ *EU Counter-Terrorism Strategy –Discussion paper*, redactado por el coordinador de la lucha antiterrorista. Council of the European Union: 9685/10.

²⁶ Aprobada por el Consejo Europeo de Salónica en diciembre de 2003.

²⁷ Documento consejo 17172/08.

La base de la política europea la encontramos en la defensa del régimen de no-proliferación²⁸, en la cooperación internacional²⁹; en el desarme; en la asistencia para el uso civil de la energía nuclear, en el fomento de tratados internacionales, en la asistencia con técnicos, seminarios, fundación de centros QBRN, en las cláusulas anti-proliferación de los tratados comerciales, en acuerdos científicos con terceros, etc.

Desde 2003 hasta 2008 creció la preocupación por la «seguridad energética» en la Unión Europea, posteriormente gana protagonismo en la documentación de carácter estratégico e institucional, y aun es previsible que lo siga haciendo en el futuro. Razones de índole económica (incremento de la demanda mundial de energía, pérdida de competitividad europea) y de carácter geoestratégico (control de líneas de transporte) figuran entre los argumentos esgrimidos de forma general.

Entre ambas fechas el alto representante y la comisión emitieron un informe conjunto en 2006 sobre seguridad energética que inspira conceptualmente las medidas tomadas posteriormente:

- Búsqueda de un mercado energético más unificado.
- Intento de crear mecanismos de crisis para hacer frente a perturbaciones imprevistas.
- Diversificación de combustibles, fuentes y rutas.
- Inversión en los países de origen (Asia Central, Cáucaso).
- Potenciar junto a socios importantes (y competidores al mismo tiempo) el uso de energías renovables: China, India, Japón y Estados Unidos.

Muchas de esas ideas las recogió posteriormente el informe que actualizaba la estrategia de seguridad europea en 2008, haciendo hincapié en que en un futuro inmediato la dependencia de las importaciones de gas y petróleo de países poco estables, representaría un riesgo para la seguridad energética del continente.

Para sintetizar la amplia cuestión de la «prevención y gestión de conflictos», se divide en tres pilares fundamentales la política de la Unión Europea: prevención de conflictos, Estados fallidos, promoción de la democracia, derechos humanos y estado de derecho.

En el diseño de estrategias de prevención de conflictos se ha puesto mucho empeño en analizar sus causas, algo que queda reflejado en todos los preámbulos de las disposiciones adoptadas y estrategias publicadas. Dichos análisis

²⁸ Apoyo TNP (posición común en la última conferencia de las partes), sus salvaguardas y protocolo adicional. Apoyo y soporte al código de conducta de La Haya contra la proliferación de misiles balísticos (obligación de presentar declaraciones anuales, notificaciones previas de lanzamiento, etc.). Y en la aplicación de las convenciones relativas a armas químicas, biológicas y radiológicas.

²⁹ Apoyo iniciativas G8, apoyo iniciativa GNEA (Estados Unidos), proyecto INPRO (proyecto internacional sobre reactores nucleares y ciclo de combustible innovadores), iniciativa mundial para combatir el terrorismo nuclear; grupo de proveedores nucleares; convenio para la represión de actos de terrorismo nuclear (ONU), aplicación de la resolución 1840 de la ONU.

hemos de considerarlos por sí mismos, como parte esencial de los recursos con los que cuenta la Unión Europea, por cuanto concentran gran parte de los intereses de la Unión que sus instituciones pueden defender³⁰.

El principal recurso a su disposición es el llamado «instrumento de estabilidad (2007-2013)»³¹ que sigue de cerca el programa para la prevención de conflictos violentos de 2004. Este recurso asume el principio de «comprehensive prevention approach» y en la práctica ha representado una ayuda complementaria a otras de asistencia (en cooperación al desarrollo, financiación de proyectos, cooperación técnica) mediante la puesta a disposición de un presupuesto de 2.000 millones de euros para proporcionar ayuda al restablecimiento de la estabilidad, presencia de la estabilidad y permitir afrontar amenazas globales y transregionales.

A ello ha sumado acciones políticas, intervenciones civiles y militares (a veces conjugando ambas) y presencia diplomática especial en escenarios concretos donde corregir esas situaciones³² ya declaradas de fragilidad o desgobierno: Darfur, República Centroafricana, Grandes lagos (participación en cuatro procesos de paz), Afganistán, Pakistán³³, Somalia, República Democrática del Congo, Chad.

Con respecto a los nuevos desafíos, por el momento la Unión Europea está definiendo sus estrategias con respecto a lo que se denominan «nuevas amenazas»³⁴, en algunos casos, como en el del cambio climático, se analizan más en términos de multiplicador del terrorismo o de otros factores de inseguridad. Por esa razón podemos afirmar que se encuentran en fase de evaluación o de definición conceptual más profunda.

Donde podemos observar el alcance y las fronteras de la Acción Exterior y de Seguridad de la Unión Europea es realmente en las prácticas políticas que presiden la defensa de los intereses de la Unión, lo que se denomina la «defensa del principio geoestratégico de la Unión Europea». Al tratarlas en toda su extensión podremos comprender qué objetivos y cuáles son esos intereses.

³⁰ Y también constituye núcleo central de un acervo y conocimientos acumulados a lo largo de más de diez años. El documento *IQSG Programming Fiche on conflict prevention* es una buena muestra de la capacidad de sintetizar ese saber. Habla de los conceptos de prevención indirecta y prevención directa y de los programas e iniciativas a tomar en cada apartado, según la secuencia de prevenir el estallido, si fracasa el anterior: prevenir su expansión; si finalmente lo último no es posible: prevenir el resurgimiento.

³¹ *Regulation n.º 1717/2006 of The European Parliament and of the council of 15 November 2006 establishing an Instrument for Stability*. OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION. 24.11.2006.

³² «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. Hacia una respuesta de la UE ante situaciones de fragilidad». COM(2007) 643.

³³ Plan de Acción de la Unión para Afganistán y Pakistán (2009) que persigue un enfoque integral con varios objetivos (gobernanza, pero también lucha contra el terrorismo, en definitiva, objetivos relacionados): seguridad, pero también derechos humanos, igualdad de género, etc.

³⁴ Para el futuro se espera una estrategia europea de ciberseguridad, por cuanto la «estrategia de la UE para una sociedad de la información segura en Europa» (2006) no incorpora los retos que para la seguridad puede entrañar la utilización de redes y medios informáticos como instrumentos de agresión, en los términos que hoy ya conocemos.

El retrato de la Unión Europea en el mundo, el papel que desempeña hacia el resto, los límites de los recursos que aplica a sus principios ideológicos y prácticos, es lo que perseguimos mostrar con este último punto.

La idea central que se transmite es la que resume la expresión «demanda de Europa», con la que desde los tiempos de Javier Solana se trata de demostrar que desde el punto de vista de los «otros», existe una entidad política identificable como Europa. Satisfacer esa demanda sería la denominación que debería adquirir el concepto «intereses europeos». Esa defensa se proyecta en un contexto complejo, con tendencias que restan primacía a Europa, pero que a su vez la propia construcción europea enriquece y condiciona³⁵, algo que contribuirá a generar influencia en torno a ella.

Los ejes de la política exterior de la Unión Europea son los siguientes:

- Ampliación³⁶.
- Desarrollo multilateralismo³⁷.
- Política de vecindad³⁸.
- Apropiación regional³⁹.
- Relación con el resto de grandes potencias⁴⁰.

³⁵ La alta representante lo expresaba así en discurso pronunciado en Atenas en julio de 2010 donde exponía las prioridades de su mandato (política de vecindad, relaciones con grandes potencias y desarrollo del servicio de acción exterior). Catherine Ashton: *Europe and the World*. Speech/10/378.

³⁶ La idea básica es que la integración europea es el motor de la estabilidad, la paz y la prosperidad en Europa. Para fomentar esta ampliación se llevan a cabo una serie de ambiciosos programas de asistencia con los países candidatos y potenciales candidatos. Existe un instrumento financiero específico destinado a esta finalidad (IPA, *Instrument for Pre-accession Assistance*) que para 2011 está dotado con 1.800 millones de euros (el 20% del presupuesto europeo destinado a su acción exterior y de seguridad). Cada país candidato tiene unos proyectos comunes, que puede escoger entre reforma administración pública, desarrollo socioeconómico, desarrollo rural, infraestructuras y medio ambiente, reforma judicial, educación, salud y seguridad alimentaria y cultura y turismo.

³⁷ Se concibe principalmente a través de estrechar relaciones con otras organizaciones internacionales. Desde el punto de vista de la Unión Europea, y de los conceptos que se transmiten en los documentos que se generan en el proceso de conformación de su política exterior y de seguridad, la ONU se encuentra en la cúspide del sistema internacional. Del mismo modo se espera continuar realizando una cooperación especial con la OTAN y con la OSCE, en el ámbito euroatlántico, así como la UA en África. También es coherente con estos principios la participación de la UE en procesos de negociación de gran importancia mundial, como en el proceso de paz de Oriente Medio.

³⁸ Se lleva a cabo mediante un *Action Plan* que se suscribe con un país concreto y que se somete a evaluación anualmente. Actualmente están en vigor planes de acción con: Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Moldavia, Marruecos, Territorios Ocupados de Palestina, Túnez, Ucrania.

³⁹ Aludimos al enfoque regional desde el que la Unión Europea aborda su relación con otros países. Los mecanismos utilizados han sido dos: elaboración de estrategias regionales y asociaciones o «Estrategia para una nueva Asociación con Asia Central» (2007), Sinergia del Mar Negro (2007), Unión del Mediterráneo, Asociación Oriental, Asociación Estratégica con la Unión Africana, Programa UE con África, Diálogo UE-ASEAN, Diálogo político UE-Latinoamérica.

⁴⁰ Rusia: se la considera un socio clave a pesar de los problemas que hubo en 2008. El marco actual de relación lo establece la llamada Asociación para la Modernización, que establece una serie de áreas prioritarias que priorizar en la negociación que se sigue de un nuevo Acuerdo

Algo también a tener en cuenta es el valor inmaterial de la UE, difícil de cuantificar, pero como hemos visto, con más proyección que su contenido físico. Esto puede haber ayudado a conformar en torno a ella una imagen engrandecida, que la coloca (en algunas lógicas) como una alternativa a suceder a la OTAN y como teórico actor internacional.

Pero en la práctica cotidiana las decisiones las toman los Estados (como en la OTAN), quien a su vez son también los encargados de su ejecución. Por esa razón una defensa común es una posibilidad que queda en manos del acuerdo unánime entre los países. De hecho es que en las estructuras comunitarias no se pueden eludir los argumentos nacionales en el posible compromiso a adoptar entre Estados hacia una defensa única. Tras el Tratado de Lisboa el alto representante asume más poder que la Comisión en el ámbito de la acción exterior. Pero al tiempo está más en contacto con las autoridades nacionales, por lo que se da la paradoja de que contando con más medios, estos están más al alcance del Consejo.

Pero dada la amplitud del proyecto europeo se permite que se aproximen los conceptos de seguridad interior y exterior, lo que da la oportunidad a las instituciones comunitarias de ejercer influencia aprovechando competencias normativas del espacio de justicia e interior, y comerciales, a lo que cada vez con más frecuencia se tiene que acudir desde las instancias que en un principio tenían las prerrogativas de la política de seguridad. Esto es un síntoma de la tensión interna que se produce dentro de la UE entre los principios intergubernamentales (que por el momento prevalecen) y los comunitarios.

La PCSD tiene una delimitación clara (misiones en el exterior en la versión del Tratado de Lisboa), pero al mismo tiempo tiene una oportunidad de sobrepasar estas fronteras; algo que puede ser fruto del resultado de la decisión política de los Estados. Esto significa que no estamos ante un esquema perfecta-

que sustituya al de 1997. Mientras tanto las cumbres Rusia-UE se celebran anualmente y continúan los encuentros a todos los niveles para alcanzar el acuerdo general.

China: se intensifica progresivamente el diálogo en cuestiones económicas, aunque la aspiración de la UE es ampliarlo al terreno político. De momento solo se cuenta con la previsión de realizar cumbres anuales y con mecanismos de diálogo a alto nivel sobre economía, comercio e intercambio de proyectos científicos.

India: se espera de ella una asociación estratégica. Se celebra una cumbre anual UE-India. Hay consenso para dialogar en cuestiones de comercio e inversiones, así como acuerdo EURATOM/India, para investigación sobre energía de fusión. En el terreno político se espera que trabaje para estabilizar Pakistán y Afganistán.

Brasil: la segunda cumbre UE-Brasil (2008) lanzó la Asociación Estratégica con este país bajo los principios de cooperación en asuntos regionales, resolución de problemas globales y un plan conjunto para potenciar estos nexos. Se celebran cumbres bianuales.

Estados Unidos: de Estados Unidos se dice que existe una asociación de bases profundas que son insustituibles. La cooperación con la potencia americana es más amplia que con ninguna otra potencia, pues dejando a un lado la OTAN, se realizan consultas sobre asuntos regionales, se armonizan legislaciones con el objetivo de coordinar ciertos aspectos de la lucha antiterrorista. Con Estados Unidos se celebra una cumbre anual y existen organismos de interrelación económica como el Consejo Económico Transatlántico. Desde los últimos meses se negocia un complejo acuerdo de liberalización comercial y económica entre los dos grandes bloques.

mente previsible, sino susceptible de variaciones, sensible a las circunstancias, imposible de encauzar a priori en un único desarrollo.

Parece ser que el límite legalmente bien establecido a esos progresos indeterminados estaría en la defensa colectiva, en manos de la OTAN. Es decir, el modelo europeo está abierto a avances, pero no en este ámbito, hasta el punto de que no hay nada previsto para crear mecanismos sustitutivos colectivos para el caso de la hipotética supresión de la Alianza Atlántica. Incluso los mayores progresos dependerían también del acuerdo político entre Estados.

A la indeterminada esencia de la PCSD debemos sumar la escasez de su presupuesto e insuficiencia de los mecanismos de financiación existentes.

Así pues, esta UE consolidada en unos valores propios, que pretende difundir políticamente por el mundo, se encuentra ante el mismo problema de la indeterminación interna, a la que añade la que genera ese proceso interno de redefinición estratégica europea, algo que puede ser aprovechado para establecer, por parte de factores desafiantes, nuevos vínculos entre «elementos de exposición» y «contextos desafiantes», o entre los mismos desafíos.

Y si esto último describe su esencia, su existencia actual está caracterizada por la falta de empeño práctico en la implementación del Tratado de Lisboa, el «imperio de lo intergubernamental», la preocupación por cuestiones económicas, la transformación de los esquemas del desarrollo de capacidades, el desafecto de la opinión pública y lo que algunos autores llaman la «paradoja de la influencia», que significa que a pesar de hablar cada vez más con una voz en el mundo la UE cada vez es menos influyente en las organizaciones internacionales.

3.1.2. La reforma de la ONU: actualización

La «secundarización» de la OTAN está condicionada, si se desea hacer sin menoscabo de los niveles de seguridad para Europa, a la reforma del sistema internacional. Esto depende de que la UE adquiriera más relevancia para generar mecanismos de participación más activa a nivel global. Ya hemos analizado teóricamente esta posibilidad. Prácticamente descansa sobre el requisito de transformación de las organizaciones internacionales en cuyo cumplimiento no trabaja únicamente Europa. Si el contexto multilateral de relaciones en red que ya funciona debe legitimar nuevas instituciones, a pesar de la pérdida de poder de los Estados, son estos y sus gobiernos los únicos que pueden dar lugar a los cambios institucionales.

Se habla en plural porque debería afectar a un grupo amplio de resortes y organizaciones internacionales, a raíz de lo cual la OTAN iría perdiendo primacía a favor de instituciones como la ONU. Mas si reparamos en las bases de cambio y desviamos la mirada hacia la actualidad internacional, comprendemos que el primero de los muchos pasos que deben darse es el de la reforma precisamente de las Naciones Unidas. El sistema actual de las Naciones Unidas es de directorio de grandes potencias, como tal es el primer eslabón a superar,

sin él no se puede progresar más. Un sistema internacional más participativo no es posible sin un acuerdo para modificar el funcionamiento y estructura del Consejo de Seguridad. Es una cuestión que en las circunstancias presentes no puede forzarse, entre otras cosas porque los mismos países con derecho de veto siguen siendo los más poderosos militarmente y suman una población de más de 1.900 millones de habitantes. Hacerlo por vías distintas es impensable.

Por ello creemos necesario conocer el estado de la cuestión, y a partir de aquí ver exactamente las posibilidades de cumplimiento de parte importante de una lógica de superación de la OTAN, pero también relevante en otras.

En algunos foros se discute si la ONU, tras la llegada del presidente Obama al poder, y cierta vuelta al multilateralismo, cobra nueva vida. Se habló de mayor actividad a cuenta de las intervenciones en Costa de Marfil o de la aprobación de la intervención en Libia. En el último caso el Consejo de Seguridad aceptó la vigilancia del espacio aéreo por parte de la OTAN con la abstención de China y Rusia. Es decir, que situaciones coyunturales aparte, la esencia es la misma: toda acción depende de la aquiescencia de los cinco países que cuentan con derecho a veto.

Para cambiar este estado de cosas hay dos grandes ejes en los que se fija la reforma: una ampliación del Consejo de Seguridad (y reforma de su funcionamiento, tomando en consideración también la prerrogativa de veto de algunas potencias), por un lado; y la racionalización de los recursos administrados por la organización, de su funcionamiento y los mecanismos de intervención. Muchas veces ambos se ligan, como hizo el gobierno americano mediante leyes del Congreso en 2005.

La última ampliación (y única) del Consejo de Seguridad data de 1963, cuando se pasó de 11 a 15 miembros. Tras la caída del muro de Berlín empieza el proceso moderno de reforma, aunque sobre el mismo no se han producido demasiados avances.

En 2005 se produce la mayor cumbre mundial de líderes políticos registrada hasta entonces. Se habla de los Objetivos del Milenio y de la reforma del Consejo de Seguridad. El acuerdo final es de mínimos, pero no sobre cambios a realizar, sino sobre la expresión de principios generales abstractos⁴¹.

Entonces destaca por un lado la presión de un grupo de países que aspira a conseguir un puesto permanente en el Consejo de Seguridad (G4): Alemania, Brasil, Japón e India. Sería la suya la reforma más moderada posible. Estados Unidos, China y Rusia se oponen utilizando argumentos diferentes, pero como expresa el embajador ruso de forma críptica: se opone a un debilitamiento del poder de los cinco.

La gran mayoría de los países africanos y en desarrollo (la que simbolizaría el G77)⁴² y muchas potencias de mediano tamaño aspiran a algo más: inclusión

⁴¹ Kern, Soren: *¿Se reformará la ONU?* Madrid, 2005. ARI n.º 131/2005. Real Instituto Elcano.

⁴² Swart, Lydia y otros: *The Group of 77: perspective on its role in the UN General Assembly*. Filadelfia, 2010. Ed. Universidad de Villanova.

de mayor número de países en el Consejo de Seguridad y reforma de los mecanismos de rotaciones.

La segunda situación que analizamos es el primer plenario informal sobre negociaciones intergubernamentales de la reforma del Consejo de Seguridad, que propondrá textos a discutir en los meses posteriores a la asamblea general de otoño de 2010. Es el embajador afgano, Zahir Tanin, quien dirige estas negociaciones. Tras siete rondas del plenario en las que se discutieron tres versiones de un texto de reforma presentado por Tanin la situación era la siguiente⁴³:

- Persiste la división, y en algunos casos se acentúa en el seno de la organización entre los que defienden un statu quo (a lo sumo una reforma pequeña) y los que lideran el interés por una modificación de la estructura y funcionamiento del Consejo de Seguridad. Pero a su vez, también hay falta de acuerdo dentro del bando reformista, y del grupo de los cinco, con respecto al derecho de veto.
- Sigue existiendo un G4, que poco a poco siente con más urgencia la necesidad de llevar a cabo la reforma. Apuesta por esa razón por propuestas moderadas para facilitar el acuerdo. Propondrían una ampliación en la que entrasen como miembros permanentes más una representación africana. También abogan por una pequeña ampliación para acoger a miembros no permanentes, solución especialmente respaldada por India.
- Cambios más profundos desean las potencias medias, como las incluidas en el grupo denominado «Uniting for Consensus» (UfC), en el que Italia es parte importante. Al cambio en la composición del Consejo de Seguridad liga el debate sobre otros temas más ambiciosos como el derecho de veto y el funcionamiento del Consejo de Seguridad. Hace mucho énfasis en que el número de países no permanentes que se incorporaran fuera de mayor entidad. Las quejas por intentar sacar adelante resoluciones de menor calado (como propone el G4) son interpretadas como un obstáculo que ralentiza las negociaciones sobre la reforma.
- También en el campo de una reforma más ambiciosa se configura el denominado L69 Group (países que apoyaron el borrador de la resolución A/61/L69 de 2007, que apuesta por una ampliación a miembros permanentes y no permanentes). Se conforma con un texto de menor longitud que el exige el UfC, pero sí pide una mayor representatividad regional en el Consejo de Seguridad. India es parte del mismo grupo y se suman a sus propuestas los países africanos.
- De nuevo en el seno de la reforma aparece un nuevo grupo, el S5 (Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza), que se decanta por un enfoque pragmático. Expresa su convicción en que la ampliación no puede llevarse a cabo sin la reforma de los sistemas de funcionamiento y una mayor racionalización de las actividades de la organización. Sus posiciones vendrían descritas por una actitud que relaciona efectividad a reforma.
- Finalmente hemos de aludir al P5, o países con derecho a veto, entre los cuales tampoco hay unanimidad, más allá de la postura compartida de

⁴³ Hansen, Mie: *Update on Security Council Reform*. Informe hecho público por el Center for UN Reform Education (Universidad de Villanova), en abril de 2011.

conservar su privilegio. El Reino Unido representa una opción de ampliación moderada: G4 más un país africano, aunque no llega a aceptar claramente la incorporación de miembros no permanentes. Francia también se muestra públicamente a favor de la reforma, proponiendo limitar el derecho de veto a cuestiones de especial gravedad para la comunidad internacional. Tampoco hay acuerdo entre los cinco grandes sobre qué países deberían incluirse en una hipotética reforma moderada. Estados Unidos ha respaldado vivamente la candidatura de India, también apoyada por Rusia, Francia y Reino Unido. Brasil cuenta con el apoyo más decidido de los países europeos, pero con menos entusiasmo con el de Estados Unidos. La sensación que se tiene desde fuera es que los cinco grandes juegan con el proceso de tal forma que en la práctica lo paralizan.

Tras las siete rondas negociadoras y tres versiones del texto de reforma, en 2012 el embajador Tanin recibió cinco iniciativas y se reunió durante ese año con sus postulantes: el G4 (que le llevó un texto pequeño de resolución); la del *Uniting for Consensus* le fue presentada por Italia y Colombia y era una propuesta comprehensiva y amplia; el Grupo L69 discutió con él la suya propia, que decía contar con el apoyo del influyente grupo de países africanos; el grupo africano, que no fue menos que el resto de grupos y propuso su propio programa, y la última fue una propuesta presentada por varios países sobre métodos de trabajo.

Durante todo 2012 y 2013 continuó el intercambio de cartas entre embajadores y el propio Tanin sobre las propuestas recibidas, sin que se llegara a un acuerdo ni tan siquiera sobre si había que presentar un texto de resolución, y sobre cómo podría ser este. Incluso con lenguaje diplomático, y optimista, se es «... skeptical that Security Council reform will happen any time soon because they (los diplomáticos) expect it will be hard to reach a decision on many of the five key issues simultaneously»⁴⁴.

En conjunto tenemos dos orientaciones, moderada y profunda, y dentro de las mismas diferentes vías. Todo ello permite augurar una prolongación de los debates, rondas negociadoras y presiones, aunque a lo más que se puede llegar es a una reforma moderada, y ni tan siquiera hay garantías de que eso se producirá, pues podría ser paralizada por los grupos de países que desean cambios de mayor envergadura.

Este análisis circunstancial hay que completarlo con el de las categorías que se discuten. En realidad cuando hablamos de reforma de la ONU, aunque nos centremos en la ampliación de su Consejo de Seguridad, lo estamos haciendo de un amplio listado de temas que se encuadran en cinco grupos: ampliación del Consejo de Seguridad; representación regional; posible –aunque difícil– extensión del derecho de veto a otros países; mecanismos de funcionamiento del Consejo de Seguridad; relaciones entre este último y la Asamblea General.

⁴⁴ Swart, Lydia: *Reform of the Security Council. September 2007- May 2013*. En VV. AA.: *Governing and managing change at the UN*. Nueva York, 2013. Center for UN Reform Education. Pág. 22.

De manera esquemática, para saber qué es lo que se está discutiendo en estos momentos repasamos la tercera versión del texto (el último documento de conjunto que se tiene sobre la mesa) que el embajador afgano propuso para la discusión por el Plenario Informal sobre la Reforma⁴⁵:

- Ampliación a miembros permanentes y no permanentes (rotaciones de dos años).
- Derecho de veto no extensible a nuevos miembros permanentes hasta nuevo proceso de reforma.
- Propuesta para reducir las cuestiones sobre las que se tiene derecho a veto.
- Propuesta para una representación regional más equilibrada en el caso de los miembros no permanentes.
- Se ofrecen varias alternativas para la composición del Consejo de Seguridad: 25, 31, miembros.
- Diferentes propuestas relativas a los principios de transparencia del Consejo de Seguridad.
- Se mencionan varias opciones para relacionar el Consejo de Seguridad y los demás cuerpos de la organización.
- Sigue un conjunto de ofertas sobre procedimiento, técnicas, misiones, mandatos, sanciones, clarificación de funciones de la asamblea general, etc.

En resumen, el proceso de reforma está en fase de presentación de propuestas y movimientos tácticos entre grupos de países. No es posible constituir aún una alternativa situando a la ONU en un papel más ambicioso hasta que no se llegue a un acuerdo que pueda ser aceptado y aprobado. Tampoco se puede limitar un pensamiento a confiar en una arquitectura de seguridad basada en una ONU reformada, porque el resultado del que dependerá el posible liderazgo de la misma no es solo cuestión de la iniciativa de varios países.

De esta manera vemos que la lógica de «secundarización» de la OTAN y buena parte de la que explican los nuevos conceptos de seguridad, conforman prácticamente un proyecto para respaldar ciertas iniciativas profundas dentro de otro proyecto de reforma de las Naciones Unidas, que es a su vez el primer paso para construir un nuevo orden internacional concertado globalmente. En ambas lógicas, y en los textos que las sustentan, no hay una relación directa y práctica entre lo que se escribe teóricamente sobre lo que ha de hacerse y lo que, según vemos, se está haciendo actualmente. En los análisis que se hacen desde estas lógicas («secundarización» y «búsqueda de nuevos conceptos de seguridad») no se profundiza en cómo superar la paralización de la reforma de la ONU, y sin avanzar en esta cuestión no es posible ni la «secundarización» de la OTAN con respecto a otras organizaciones, ni empezar a vislumbrar la implantación de nuevos conceptos de seguridad, en los términos en los que se exige para que estas lógicas funcionen como desean.

Pero es necesario añadir una reflexión más. En el mundo que conocemos siguen actuando desafíos, y la ONU que tenemos, tal y como funciona ahora,

⁴⁵ *Third Revision of the text and the shorter document*. Permanent Mission of the Islamic Republic of Afghanistan to the United Nations (Nueva York, febrero de 2011).

necesita apoyarse en otras organizaciones internacionales y de seguridad. Comprendamos además, que en las coordenadas exactas de nuestra realidad, que muy sincréticamente expresamos en el párrafo anterior, la desaparición de la OTAN, o su irrelevancia, le resta también fuerza al sistema ONU.

En áreas como la proliferación el statu quo que interesa a los miembros de la Alianza Atlántica es la frontera que a la ONU no le gustaría que se superase. También es un proveedor de recursos y medios para llevar a cabo misiones que aprueban otras instituciones multilaterales. Los valores y derechos que defienden ambas organizaciones son similares, algo que no pierde sustancia aunque la defensa atlántica se restrinja a un espacio geográfico determinado. La OTAN no tiene, en su formato central, aspiraciones universalistas, mientras que las Naciones Unidas acogen como compatible la existencia de organizaciones regionales.

Por último, la desaparición de la OTAN sería el de una poder que ha contribuido a que potencias como China o Rusia, no viendo alternativas para contrarrestar en solitario la solidaridad occidental, participen más en la ONU. La No-OTAN también expande la incertidumbre por el territorio del multilateralismo.

En términos prácticos la OTAN refuerza a la ONU y no es un obstáculo para su reforma. Su «secundarización» no conlleva por tanto más ONU. Relegarla no se podría hacer sin menoscabo de la seguridad si antes no se ha reformado en profundidad la ONU (en unos términos que actualmente ni se plantean).

3.1.3. Crítica de las propuestas que nacen de los nuevos conceptos de seguridad

No tiene mucho valor discutir sus aportaciones a la reducción de la incertidumbre, cuando lo que a sus partidarios interesa, por encima de todo, es su proyecto ideológico. Por esa razón nuestro análisis se refiere fundamentalmente a lo que significan las propuestas prácticas del mismo.

Su ideario no parte de una interpretación científica del contexto, sino de una visión subjetiva que la da una filosofía política que podríamos remontar hasta la época de la Ilustración. El fin de la misma en las relaciones internacionales sería crear un orden mundial auténticamente democrático, con la participación igualitaria de toda la sociedad universal. El objetivo, la misión del nuevo sistema, sería afrontar los problemas globales desde una perspectiva colectiva y con unos medios políticos emanados de organismos con representación equilibrada y sin privilegios para nadie.

En el fondo de la polémica ideológica que sostiene con una organización como la OTAN es la aparente antítesis entre igualdad y libertad. La concepción de la democracia actual tiende hacia la primera. La Alianza Atlántica es fruto de la decisión libre de los Estados que la fundaron y de los que posteriormente se unieron a ella. Conforman posteriormente unas instituciones que propugnan el apoyo a los intereses particulares de sus miembros y a los principios filosóficos-políticos de las constituciones de sus gobiernos. No tiene el afán univer-

sal de predicar valores o de solucionar problemas globales. Mas la entrada, permanencia y salida de los Estados es libre. También es la libertad el valor fundamental de cuantos enuncian los textos constitutivos. Es una referencia al desenvolvimiento interno de las naciones pero también la garantía de que la organización apoya a los gobiernos miembros para que puedan protegerla frente a ataques externos, no para la expansión de la misma más allá del área que delimita el Tratado de Washington.

En este sentido el fin último de la OTAN no es la creación de un orden o sistema internacional concreto, sino la salvaguarda de intereses y valores particulares en torno al ejercicio de la libertad individual y la soberanía de los Estados.

Frente a todo ello las opciones igualitarias alegan que la política de seguridad a que da lugar tal organización es terriblemente egoísta. Está destinada a preservar desigualdades y privilegios en el orden internacional, convirtiendo conceptos estratégicos en documentos políticos que, bajo la apariencia de buscar la estabilidad, legitiman acciones de imposición a terceros de una proyección militar superior.

Este esquema general es el que revela que la única opción desde esta visión para construir un sistema justo es su disolución, al tiempo que se produce una transformación en profundidad de los organismos internacionales globales. La seguridad de individuos, o de Estados considerados individualmente, aun siendo importante cede la primacía a la igualdad. El concepto es el de una incorporación de todas las ideas e intereses en las mismas condiciones, sin atender al poder que permita destacarse sobre el conjunto.

La justificación lógica es de carácter filosófico, según lo explicado, transponiendo la vieja idea de democracia, tal y como se va modelando desde la revolución francesa, al funcionamiento del sistema internacional, que desde esta perspectiva, y esto es cierto, nunca ha funcionado bajo el principio de que el voto de todos los Estados vale lo mismo. A ella, en tiempos recientes, se unen unas variantes poscomunistas de lo colectivo, proponiendo que se constituyan cauces para incorporar a la discusión de asuntos globales a asociaciones representativas, grupos como ONGs, actores con influencia planetaria, etc. En definitiva, se coloca lo igualitario en una posición preeminente ante la libertad.

La síntesis ideológica de este pensamiento, a modo de recordatorio de cuanto se desarrolló en la primera parte, debe llevarnos a exponer brevemente cuáles son los dos grupos de argumentos ideológicos con los que se fusiona su justificación principal. El primero de ellos consiste en revestirla de enfoques éticos. La igualdad, el efectivo cumplimiento de que todos participan con los mismos derechos, y esto es lo más importante, con el mismo efecto de sus votos, es algo intrínsecamente más justo, aunque genere circunstancialmente más incertidumbre o inseguridad particular en algunos escenarios. De hecho es que este igualitarismo desplaza la prerrogativa de la defensa desde los Estados, que se han aferrado a ella desde hace siglos, a una perspectiva global. Que Occidente comparta sus recursos y no imponga sus obsesiones es, por principio, más ético.

El otro pilar filosófico apela al desorden mundial que crea la defensa de intereses particulares. Cuando un estado, una potencia o grupo de ellas, atiende solo a lo que le conviene, contraviene las normas según las cuales únicamente se puede crear un sistema si todos ajustan a él su comportamiento, siendo el escrupuloso respeto al mismo más importante que la visión egoísta. La clave de esta lógica no es la exaltación de actitudes colectivamente adecuadas a una legislación internacional universalmente vinculante, sino el propio concepto de sistema. Tiene que haber mecanismos aceptados que hagan previsible todas las acciones, que permita hacer visibles unas reglas de funcionamiento. Estas son las garantías de la igualdad y de la justicia.

El contexto actual, según este pensamiento, es de desorden mundial, pero no porque naturalmente haya surgido el mismo, sino porque se ha generado de manera consciente. Aun cuando oficialmente se hable de construir «nuevos órdenes», esto no deja de ser letra impresa en documentos superfluos, el espíritu con que se gestionan los asuntos mundiales tiende a crear desorden, porque no se puede dar otra cosa cuando lo individual prevalece sobre lo colectivo.

Como bien puede comprobarse, es difícil reconciliar estas ideas con el mantenimiento de la OTAN, mejor sería decir que entendemos que sea comprensible que se haya situado en el punto de mira, en el objetivo principal del acoso de algunos grupos o movimientos sociales, así como de los intelectuales que colaboran para formar esta línea de pensamiento.

Lo primero que debemos hacer es una advertencia para que no se cometa el error de despreciar sin más estas corrientes de pensamiento. Nosotros defendemos, como se verá en lo que sigue, que su puesta en práctica sería un caminar hacia un incremento de la inestabilidad global y una mayor exposición por parte de Europa a la inseguridad. Esto último justifica simplemente que se les preste atención y que se invierta el primer esfuerzo es descubrir y entender bien la lógica conceptual en la que se basa. Aun cuando su ideario en cierto modo sea menos sofisticado, más populista y menos riguroso que otros pensamientos con mayor valoración académica, no hace falta recordar que no siempre triunfa lo más elaborado y aquello que se ha hecho con mayor contraste de datos. Lo más importante no es argumentar sistemáticamente contra estas visiones que parecen enfrentar igualdad con libertad, sino entender cómo se extienden, qué conexiones filosóficas establece, qué mecanismos lógicos emplea para confeccionar y comunicar su discurso. En definitiva, deben anticiparse los cauces por los que podría dar lugar a una opción anti-OTAN de gran dimensión y a una corriente política que aventura un porvenir aún más incierto.

Hemos dicho que la seguridad es un fin secundario, entendida como la que dibuja particularmente la mente occidental, contra el propósito de ver nacer un orden mundial que pueda ser digno de este nombre. Sin embargo, la inseguridad es un argumento que utiliza continuamente para demostrar la inviabilidad de seguir conservando las instituciones actuales. El problema es de planos. Algunos de los intelectuales estudiados en este pensamiento⁴⁶ hablan

⁴⁶ Principalmente Chris Abbot cuando expone su concepto de nuevo paradigma de seguridad sostenible.

de inseguridad global, lo que no queda claro es si muchos de sus seguidores entienden lo mismo o si la mejora de la seguridad general automáticamente repercute en la particular.

Nosotros sostenemos que lo uno y otro no es lo mismo, y que incluso la afirmación primera es extraordinariamente dudosa. Se podrían mejorar los índices generales y ver empeorar los nuestros, también el esfuerzo destinado a elevar los niveles de seguridad universal puede perjudicar este fin si el enfoque y la orientación seguidos parten de premisas poco realistas. Esto último ocurre cuando para comprender los problemas se confunde una visión de los mismos con «la visión».

Todo este trabajo ha sido un intento por demostrar que la incertidumbre no viene dada por una prevalencia de la acción de nadie en concreto, sino por todos los factores que denominamos «nuestro contexto de seguridad». Prácticamente hemos desarrollado argumentos para adaptarse a ella, orientarla de manera que no se convierta en inestabilidad generalizada o conflictividad acentuada. Ahora bien, estos otros conceptos de seguridad imponen el análisis subjetivo como guía para emprender la reforma del sistema de seguridad. Claramente se dice que lo ético debe prevalecer sobre lo geoestratégico y la defensa de intereses. Cuando esto se hace se supone que se está diciendo también a China, Rusia, etc, que sus intereses deben también quedar subordinados a la misma idea de moral. El primer problema es de lenguaje, de si sirve para construir una lógica idéntica en tradiciones culturales diferentes.

Estos conceptos de seguridad se generan dentro de una mentalidad occidental. Es cierto que el lema con el que se difunde: «participación igualitaria», es comúnmente aceptado, pero fuera de él, en la resolución práctica de conflictos no han desarrollado explicaciones para entender dinámicas concretas de desarrollo, que, se quiera o no, existen. Por tanto, tampoco proponen medidas concretas para su solución, o al menos, para la reducción de su alcance.

Tampoco se ha previsto que movimientos de este tipo podrían convertir la alianza de Estados Unidos en una confrontación política, no se ha explicado qué consecuencias tendría ello para el concepto de seguridad. Porque no nos referimos solo a este país, sino también a una China que quiere destacar (aun cuando por el momento sea económicamente) o una Rusia que desea modernizarse pero sin poner en cuestión su poder, entre el que está su derecho a veto en las Naciones Unidas.

Del mismo modo, cuando se alude a generar movimientos colectivos universales, de características masivas, tampoco se explica cómo se puede impedir que ello dé lugar a corrientes contrarias creando un nuevo tipo de conflicto ideológico de grandes dimensiones. En definitiva, la preponderancia de lo ideológico se hace a costa de una despreocupación por explicar el peso y la intervención de multitud de factores en el contexto internacional, evitando comprender (incluso desde el pensamiento que albergan los nuevos conceptos de seguridad) qué camino se debe seguir para afrontar los mismos problemas que se esgrimen como razón para sustituir instituciones como la OTAN.

3.1.4. ¿Cuál sería la forma necesaria de nuevos tratados y alianzas internacionales?

En primer lugar hay que aclarar que la descripción de las nuevas alianzas entre democracias es más un enunciado generalista que la explicación detallada de los compromisos a que darían lugar.

Son además una reacción a una doble sensación de incertidumbre: la del contexto de seguridad global y la de la poco eficaz respuesta del sistema atlántico actual. Teóricamente trata de cerrar la inquietud que ambas crean a través de alianzas que supuestamente deberían ser más fuertes que la actual OTAN. Aquí encontramos el primer problema práctico que plantea esta alternativa. Bien se sabe que la OTAN es una institución poco común, entre otras cosas por el alcance de cuanto se ofrece en forma de garantía y asistencia a los Estados firmantes. En ningún texto, ni en ninguna explicación, hemos encontrado una pormenorizada relación de las ventajas con respecto a ella de los nuevos acuerdos. Funcionan como advertencia y como sustitutos de una OTAN que sigue derroteros decepcionantes, pero no podemos saber qué garantías añadidas se configurarían, qué estructuras se crearían, y sobre todo, qué tipo de mecanismos de asistencia se ofrecerían para conectar Estados que geográficamente se encuentran tan distantes. Porque esta opción puede conducir a una escenario geoestratégico insostenible, teniendo que responder a situaciones y circunstancias tremendamente diversas. A nivel político las nuevas alianzas pueden ser un complemento de la OTAN, para que los Estados que quieran voluntariamente consolidar una mayor solidaridad entre democracias puedan hacerlo, pero si se habla de su valor estratégico creemos que se habla de dos niveles diferentes. Frente a una amenaza en el Mediterráneo (por ejemplo, por parte de Irán) o en el Báltico, la OTAN puede intentar canalizar recursos disuasorios. Pero ¿qué podría erigirse de manera comparable en el caso de un altercado fronterizo entre Venezuela y Colombia, una alerta en la frontera entre China o India o ante los continuos enfrentamientos entre Israel y grupos armados palestinos? La única respuesta práctica que puede darse se presenta en forma de dilemas: o bien se crea una superestructura mayor que la OTAN que conocemos, pero con otros miembros; o bien se limita a ofrecer una simple garantía de tipo político supeditada al momento que viviera en cada circunstancia Estados Unidos.

Es sabido la gran profundidad del compromiso de Estados Unidos en Asia-Pacífico, derivado de Tratados de Seguridad con Japón, Corea del Sur, Singapur, Filipinas, Taiwan, etc. Aludir a ellos no es ofrecer una solución que satisfaga la insatisfacción que crea la OTAN. La mayoría de aquellos textos ya tiene un recorrido histórico amplio (Japón, Taiwán, Corea del Sur) y unas motivaciones diferentes, no están pensados para suplir a la organización atlántica y no valen como argumento. Pensar aplicar este modelo de seguridad a otros ámbitos es aventurar algo que no se ha producido y que, por tanto, al igual que pensar en otros conceptos de seguridad, son soluciones sobreimpuestas a la realidad actual. Deberíamos adivinar las pretensiones y proyectos de muchos actores diferentes, pues salvo el acuerdo general en la defensa de los valores demo-

cráticos que sostienen sus regímenes políticos, queda por saber cómo abordar factores que separan sus visiones de la seguridad.

Las reflexiones anteriores son válidas para la consecución de un nuevo Tratado Europeo de Seguridad Colectiva. Para poder negociarlo con éxito hay que desearlo mucho por todas las partes implicadas, ha de existir un gran ambiente favorable para suscribir compromisos nuevos de tal envergadura. En las circunstancias actuales nada de esto se produce.

No hay ninguna organización que tenga tanta capacidad potencial para proteger regímenes democráticos como la OTAN. Trabajar para su reforma es la mejor contribución que se puede hacer a dicha causa, buscar alianzas alternativas ambiguas (así como un nuevo acuerdo euroatlántico) es un movimiento audaz cuando se concibe, como decíamos, como complemento, pero incierto si se piensa como opción práctica para situar en lugar de la Alianza Atlántica. Si se actúa por la decepción que puede causar contemplar su estado actual, creemos que se hace por no reconocer que en un marco de incertidumbre la cooperación para conseguir la seguridad perfecta es imposible, e incluso contraproducente. Se dice que los compromisos entre las potencias que forman el mundo libre cubrirían la demanda que la OTAN no satisface plenamente, cuando no hay ninguna referencia real concreta que nos permita saber que eso es exactamente así. La alianza entre Reino Unido y Estados Unidos para combatir a la Alemania nazi se certifica cuando la última ya es una agresora. La propia creación de la OTAN frente a la Unión Soviética defiende al mundo libre ante un bloque comunista cuyo perfil es muy evidente, y aún así no deja de haber divisiones entre sus miembros. Los alineamientos creados antes de la Primera Guerra Mundial no incluyen a países democráticos contra no democráticos (Rusia tenía el régimen más absolutista de Europa). En ninguna de esas circunstancias se vivía el tipo de incertidumbre que nosotros hemos descrito, abstraerse de ello para extraer la esencia de alianzas del pasado y aplicarla en el presente es desnaturalizarlas. Incluso pretender que la OTAN de hoy sea como la de los años cincuenta o sesenta es también un ejercicio poco científico.

Lo que actualmente nos preocupa, como defendemos en este trabajo, es protegerlos frente a «elementos de exposición» que surgen de diversos desafíos y variadas conexiones entre ellos, muchas de ellas imprevisibles. Su alcance y desarrollo por multitud de facetas de la seguridad es realmente inquietante por la misma incertidumbre con que se pueden manifestar o gobernar. Es cierto que la OTAN ha mostrado ineptitud o negligencia en muchas ocasiones para asimilar estas condiciones, pero tiene potencial para reformarse y adaptarse con flexibilidad.

Un sistema diferente de alianzas debería tejer una red de acuerdos de naturaleza no abordada hasta el momento, para completar una sustitución que no generara más incertidumbre. Porque no debería consistir únicamente en acuerdos entre países democráticos con capítulos generales. Estos mismos países deberían negociar la cooperación para la lucha contra el terrorismo, el incremento de los recursos y el intercambio de información con terceras partes. Deberían además crear un marco de discusión frente a la proliferación

que abarcara actuaciones concertadas contra otros y en las organizaciones internacionales; también deberían extender sus actividades políticas al terreno de la ciberseguridad, crimen organizado o seguridad energética, que incluyera cómo responder a lo que otros actores emprendieran. Finalmente, deberían proceder a la búsqueda de una definición geoestratégica común en el marco de otros grandes procesos.

En definitiva, las nuevas alianzas deberían aspirar a hacer buena parte de lo que ya hace la OTAN, pero sin una experiencia previa, asumiendo la obligación de que la incertidumbre no avance, y además con la tensión que genera la creación ex nihilo de algo nuevo, lo que hace de su tarea algo mucho más difícil y complicada.

3.2. LAS «LÓGICAS» Y «SUBLÓGICAS» DE SUPERACIÓN DE LA OTAN ENFRENTADAS A LA «MATERIA»

En el punto anterior hemos visto las dificultades con que se topan las «lógicas» y «sublógicas» de superación de la OTAN para su materialización. De los análisis elaborados se puede inferir que ir hacia tal superación decididamente se hace sobre un fondo teórico que no tiene demasiado en cuenta las posibilidades de que sea superado el esquema atlántico de manera práctica por otro sistema.

La distancia entre la «imagen» y la «realidad» de la acción exterior y de seguridad de la Unión Europea es demasiado grande como para pensar en una supresión de la OTAN, sin perjuicio para los intereses europeos. La reducción de esa distancia no es suficientemente abordada por la sublógica que diseña el concepto de una «Europa autónoma» construida sobre la base de unos valores propiamente europeos.

Hemos creído ver que la «secundarización» halla su obstáculo principal en una reforma de la ONU en los términos que esta lógica precisa. El mismo inconveniente, aunque a nivel inferior, es una rémora para una Europa autónoma influyente es un mundo multilateral. Por supuesto es una contradicción para el potencial de los nuevos conceptos de seguridad que se buscan implantar.

La búsqueda de nuevos conceptos de seguridad se hace desde presupuestos ideológicos que no tienen en cuenta problemas de seguridad particulares. Del mismo modo esta sublógica no se completa con un análisis de cómo superar la oposición de otros actores estratégicos o el posible conflicto ideológico al que podría dar lugar.

Por último, abogar por la firma de nuevos acuerdos no se hace desde una exposición profunda del tipo de compromisos y el estilo de negociaciones que habría que seguir para obtener garantías similares a los que ofrece actualmente el Tratado de Washington.

Nos proponemos a continuación evaluar las cinco lógicas y sublógicas de superación de la OTAN en relación con el panorama estratégico descrito

en la segunda parte –la «materia»-. Hasta el momento hemos realizado una evaluación teórica individualizada y comparada entre lógicas y sublógicas. Posteriormente hemos explicado cómo las mismas teorías resuelven el problema de su materialización. Finalmente acabaremos con la interpretación que hacen del contexto que nos afecta y de las medidas que proponen para salvar los conflictos y desafíos desde su mentalidad de superación de la OTAN.

3.2.1. «Secundarización» de la OTAN

La fórmula que se propone para afrontar los problemas de seguridad desde esta lógica está resumida en las siguientes claves:

- Evitar más acciones unilaterales de Occidente.
- Desarrollo pacífico de las relaciones internacionales.
- Cooperación para solucionar los problemas globales que afectan al mundo.
- Utilización de mecanismos políticos para hacer frente a riesgos y amenazas. En este último sentido la OTAN queda al servicio de las iniciativas de otras instancias políticas, de manera individual ofrece únicamente la garantía última de defensa colectiva. La ONU adquiere el máximo protagonismo político, asumiendo el papel de generar las dinámicas globales de las que se habla. Para Europa la UE sería el cauce a través del cual participar en la construcción del entendimiento necesario con otros grandes actores desde el que se gestionarían las medidas a aplicar a nivel mundial.

Ya hemos hablado sobre el escaso progreso de la reforma de la ONU (esencial para aportar soluciones prácticas) y del lento avance de una política exterior y de seguridad de la Unión Europea, imprescindible para forjar esas dinámicas de entendimiento que debería liderar.

Ahora bien, en lo que atañe a los intereses europeos, y a la percepción que se tiene de los mismos por gran parte de los Estados y de sus poblaciones, hallamos una debilidad principal en lo que sigue. En todo momento sus propuestas lógicas aluden a problemas globales, considerando el terrorismo, la proliferación y el resto de desafíos analizados en la segunda parte, desde una perspectiva universal, y por tanto, abstracta. En el análisis de nuestro panorama estratégico hemos identificado precisamente «elementos de exposición» y características de los desafíos que tienen una proyección europea muy concreta, y por ende una existencia particular europea muy real. En términos generales desde esta lógica no se ofrecen soluciones a, por decirlo de alguna manera, la «inquietud» propia de los europeos, máxime si, como observamos, la capacidad de hacer algo depende además de dos condiciones que no se dan: reforma de la ONU y culminación de la PCSD.

Geoestratégicamente sostiene el traslado de la influencia de las instituciones atlánticas a las euroatlánticas, como símbolo de ese énfasis en priorizar estructuras políticas antes que militares y defensivas. El objetivo sería atraer a

China y Rusia hacia dinámicas de cooperación, desde donde se plantearía la defensa pacífica de los intereses europeos.

Como expusimos durante la evaluación teórica de esta lógica, la preponderancia de lo ideológico se habría de manifestar en el discurso práctico de la misma. Aun cuando es posible desarrollar el concepto de «secundarización» en base a principios políticos y estratégicos generales, es muy difícil en el contexto presente derivar de ellos medidas concretas para aplicar a problemas de seguridad sentidos como tales por los europeos, y por tanto, reales para ellos.

Es decir, no encontramos en la formulación teórica que deriva de esta lógica medidas para proteger frente a «elementos de exposición» propios, como en el caso del terrorismo. Hay que entender que se centra sobre todo en la acción política como forma de intervención en «contextos desafiantes». Pero sabemos que no podemos todavía contar con la ONU para afrontar riesgos existenciales para Europa como la protección frente a ataques de armas de destrucción masiva o contra infraestructuras. Tampoco ofrece ayuda posible para lidiar con las tácticas de diversificación que utiliza el terrorismo internacional, con la propaganda o los mecanismos de radicalización de que se sirve. En todos estos campos de acción la que debería ocupar el lugar principal sería la UE, pero como hemos visto no está en situación aún de desprestigiar la acción de la OTAN. Dado que el terrorismo tiene una esencia interna, que no siempre remite a orígenes exteriores (es decir, que no pueden encontrarse justificaciones a su existencia en agresiones foráneas, sino que su génesis se produce en el interior de sociedades y movimientos islamistas), cuando se es blanco del mismo es imprescindible crear sistemas de protección y defensa, y la OTAN, no es sustituible actualmente al mismo nivel por la ONU, la UE o la OSCE. La filosofía de «secundarización» cree encontrar capacidad en su lógica para detectar causas globales de las amenazas como el terrorismo, y cree que con identificarlas es posible combatirlas. Sin embargo, esta segunda cara del argumento falla como bien hemos visto durante el análisis que hemos dedicado al terrorismo en la segunda parte. Según lo visto, el terrorismo se aprovecha de la debilidad específica de Europa, por lo que las soluciones globales no serían suficientes, aun en el hipotético caso de que se pudiera abordar desde este nivel.

Contra el terrorismo se lucha desde el interior y desde el exterior por las instituciones nacionales, comunitarias y atlánticas que existen, dado que la acción global, reiteramos, aún no es posible. La acción particular frente al mismo, incluso en su dimensión geoestratégica, es inevitable en la actualidad y debe ser compatible con la cooperación global en organizaciones internacionales más amplias. Pero subordinar todo a estas últimas hoy por hoy es desarmarse e incrementar la vulnerabilidad.

En el caso de la proliferación decíamos en la segunda parte que hay dos principios vitales para los intereses europeos: defensa del *statu quo* (sobre todo a través de regímenes de no proliferación) y acción sobre los tres ejes de proliferación más importantes. Entendemos que con la lógica de «secundarización» se potenciaría el intento por consolidar el régimen de no proliferación, pero deja en mal lugar la posibilidad que tendría Europa de influir en los ejes de

proliferación: Rusia, Oriente Medio y Asia-Pacífico. Esto último incluye también una merma de las posiciones defensivas, y por tanto, del poder negociador. También, y esto es importante, se perdería la oportunidad de influir en los tres ejes más allá de la acción negociadora que se realizara en las organizaciones internacionales, situación que de manera insuficiente satisfacería las necesidades de seguridad de Europa en el problema iraní o incluso en el que plantea Corea del Norte. Se debe añadir que, como en el caso del terrorismo, marginar la acción de la OTAN (que en definitiva contribuye a la protección individual y defensiva con instrumentos como el escudo antimisiles y el principio de disuasión) no solo desprotegería más a Europa, sino que no entendemos en qué exacta medida fortalece el régimen universal de no-proliferación en las circunstancias actuales, y tomando en consideración las claves de proliferación que animan la posibilidad de expandir la fabricación de armas de destrucción masiva en los tres espacios geoestratégicos de los que hemos venido hablando.

Hemos explicado en la segunda parte que la protección de la OTAN y su capacidad de intervención en áreas como el crimen organizado, los ciberataques o la seguridad energética, es aún pequeña. Pues bien, en estos tres desafíos es donde en la actualidad se manifiesta con más claridad la acción individual y egoísta de actores estatales, pero también no estatales. Contra ellos cabe principalmente la protección propia y defensa de estructuras de seguridad particulares, es decir, las que crean (o pueden crear) la OTAN y una UE con mayores capacidades. Es impensable abordar la esencia y claves de estos desafíos únicamente desde una perspectiva política global, porque significaría debilitarse ante la acción desafiante. En algunos de estos campos, como la ciberseguridad, es vital la excelencia técnica o contar con capacidades muy específicas que solo se pueden alcanzar, en términos de cooperación, en estructuras como las de la OTAN, pero no en otras más universales, pues en ellas ya están integrados algunos actores que son parte del problema. Tampoco tiene sentido aspirar a soluciones políticas más generales, cuando en temas como la energía hay que llevar a cabo proyectos propios concretos. De nuevo encontramos que la «secundarización» obvia (pues no los integra en el análisis) los principios egoístas, y lo que es más importante, la capacidad de Occidente para defender los suyos.

El proceso de redefinición geoestratégica atraviesa por fases de transición y cambio. Los movimientos que se encuentran inmersos en las mismas adoptan una doble dimensión: una que tiende hacia la cooperación y otra hacia la reafirmación individual. China coopera pero necesita energía; Rusia consolida su interés nacional aunque precisa la cooperación para modernizarse; en Oriente Medio/Mediterráneo se va hacia la democracia pero sin olvidar una idiosincrasia religioso-cultural propia. Esta doble faz de estos procesos no es suficientemente entendida por la lógica de «secundarización», por cuanto analiza de forma muy subjetiva (ideológica podríamos decir) las claves del contexto. En este punto no asume que la defensa de intereses particulares se puede hacer de manera compatible con la cooperación, mientras que si todo se fía a esta última es muy difícil salvaguardar los individuales, y como hemos visto, los principales actores geoestratégicos actuales cuentan con que todos tenemos intereses propios que defender.

Desde esta lógica se dificulta bastante la protección frente a las consecuencias arriesgadas de los procesos de redefinición geoestratégica, por cuanto centra las respuestas en dos elementos primordiales: la cooperación y la defensa colectiva. Pensamos que esto es teóricamente anacrónico, pues ninguna organización (nos referimos especialmente a la que se crea en torno a la Alianza Atlántica) permanecerá activa, y en vigor, exclusivamente pensada para una hipótesis de ataque armado concebido en términos convencionales, que seguramente no se producirá nunca.

Creemos que en todos los casos sobre los que se proyecta el análisis de la realidad en el que se sostiene esta lógica se distorsiona la evaluación de las posibilidades de Europa, así como se sobredimensiona la capacidad que la cooperación (no queriendo decir con esto que no tenga importancia) tiene para solucionar problemas globales y particulares. Es válida en una relación directa con los grandes actores como Rusia o China. Pero hay muchas facetas de su reposicionamiento geoestratégico que no pueden ser cubiertas únicamente a través del diálogo. Hablamos de las condiciones que se crean y derivan por ejemplo, del aumento de la capacidad tecnológico-militar de China, de la exacerbación de ciertas hostilidades hacia Occidente por la confianza en la alternativa china, de la ebullición y revolución geoestratégica en el Mediterráneo y Oriente Medio, etc. Situaciones que plantean problemas a Europa que, en su conformación presente, no pueden ser trasladados a los foros multilaterales para ser abordados exclusivamente en ellos. En definitiva, la lógica de «secundarización» de la OTAN, más allá de lo que pueda plantear concretamente, no ofrece respuestas singulares a Europa, que también las necesita (pues principalmente refuerza el pilar de la cooperación a costa del de la defensa, algo que genera desde nuestro punto de vista un cierto desequilibrio).

3.2.2. Una UE autónoma y supresión de la OTAN

Recordamos que desde el punto de vista de esta sublógica (pues la encuadramos dentro del conjunto lógico que sostiene la necesidad de suprimir la OTAN) la supresión de la OTAN es necesaria para crear una Europa nueva, que a su vez, es una condición esencial para crear una orden internacional más justo. En realidad habla de una UE distinta de la que en la realidad actual vemos evolucionar, como describimos en el capítulo anterior.

¿Cómo actuaría esa nueva Unión Europea? Con vocación ética y antropológica, luchando contra la conflictividad (y sus causas últimas) y pensando en el mundo como si fuera una unidad de análisis.

Esta sublógica se distingue de la «secundarización» en cuanto a que si se piensa que la OTAN es ajena a estos valores, su mera existencia es un inconveniente para que en torno a ellos se realice la esencia europea y se remarquen sus posibilidades de liderazgo global. Dichos valores tienen una traslación a la interpretación del presente, donde primarían las políticas de integración antes que los egoísmos, y también al terreno geoestratégico, en el que defiende la

necesidad para Europa de buscar nuevas alianzas con otros poderes (no solo estatales) que compartan similares principios filosóficos.

Desde el punto de vista de las posibilidades de construcción de esta Europa unida alrededor de estos valores, planteábamos ya dos problemas principales:

1. El ya analizado lento progreso de integración de la Unión Europea. Debemos añadir una contradicción que emana de esta propia sublógica. Si se suprime la OTAN se necesitaría crear un ejército europeo, porque de no hacerlo así, algunos de los países miembros podrían sentirse tentados de buscar otras opciones para aliviar sus inquietudes estratégicas. Luego necesariamente se debería renunciar a parte de los postulados y principios políticos generales, como precio a pagar por progresar en la consolidación de una Europa más unida, o con otras palabras, que buscando «hacer» más Europa se podría conseguir menos.
2. En paralelo al anterior debemos mencionar la necesidad de superar el debate ideológico interno (como reacción que surgiría de parte de quienes no compartieran sus principios políticos) dentro de las propias sociedades europeas y entre distintos Estados de la UE. Es decir, esta sublógica no da ninguna solución práctica a este problema que crecería cuanto menos fuera abordado, suscitando una mayor división entre ciudadanos europeos y entre sus gobiernos. El esquema actual equilibra conceptos europeístas y atlantistas en el propio Tratado de Lisboa, mas habría que invertir un ingente esfuerzo (imposible quizá) para dar lugar a unos nuevos acuerdos exclusivamente basándose en los primeros.

En relación con el contexto estratégico actual, su nivel de idealización alto, tal y como explicamos en el capítulo anterior, confiere una abstracción excesiva de los problemas de seguridad, como si se contemplara desde una perspectiva externa, casi irreal, teniendo en poca consideración los datos extraídos del terreno de los propios desafíos. Tampoco incorpora a su análisis conceptos irracionales como la existencia de miedos y los temores de otros actores internacionales.

Frente al terrorismo, a pesar de incidir en un cambio de actitud política con respecto a este fenómeno, recalando más la comprensión de las causas profundas, es ineludible la protección para evitar ser víctimas de algunos de los «elementos de exposición» que hemos visto, mas en este caso, con la obligación perentoria de ocupar los huecos de colaboración dejados por la OTAN. Habría que ampliar la estrategia contra el terrorismo e incrementar la ayuda a los Estados miembros. De todas formas se estaría en mayor debilidad para la defensa de los intereses geoestratégicos amenazados por la actividad terrorista, así como ante las tácticas de diversificación y armonización.

El propio enfoque conceptual no es seguro que funcione, teniendo en consideración que se reduce la capacidad para determinar la propia esencia interna del yihadismo. A pesar de las buenas actuaciones de la UE en el campo de la lucha contra la radicalización, el reclutamiento y la financiación, la actividad contra la exposición a ataques con WMD se complica, toda vez que esta UE no busca reafirmar su poder militar, pierde influencia en Oriente Medio y Asia Central.

De hecho es que una orientación excesivamente ideológica puede entrar en contradicción con muchas iniciativas en la región, por ejemplo, de Estados Unidos, lo que incrementaría la incertidumbre al crear más división en torno a esta cuestión. Al no estar pensada esta UE en términos militares, sino políticos, una agudización de tensiones en relación al enfoque que se da a los orígenes del terrorismo y a su forma de combatirlo, podría desplazar aún más de otras zonas estratégicas a la nueva organización.

El resultado final es una acción no decisiva para incidir sobre las claves de la dinámica terrorista, un incremento de la vulnerabilidad a «elementos de exposición» y una mayor dificultad para intervenir en «contextos desafiantes». De esta forma la UE queda al nivel de China o Rusia (perdiendo el valor que aporta el nexo con Estados Unidos). Eso se cumpliría, obviamente, si no se optase por un fortalecimiento ingente de los compromisos y recursos destinados a la seguridad, pero ya estaríamos hablando entonces de una UE distinta a la que se quiere crear acorde con nuevos valores.

En el terreno de la proliferación también debemos hablar de una mayor vulnerabilidad. Ante la exposición a la misma hemos visto que el principal camino es fortalecer los mecanismos multilaterales de control, al tiempo que se permanece en la vanguardia tecnológica (es decir, mantener el *statu quo*). Además, está el problema de la gran convergencia de «contextos desafiantes», lo que hace muy difícil dicho control.

Sin profundizar en que esta UE pierde influencia en la actuación frente a los tres ejes de proliferación (porque su naturaleza no militar no satisface las demandas de las partes implicadas, no ofrece garantías reales ni ejerce presión disuasoria), sí que se puede decir que sus esfuerzos únicamente políticos no atajan riesgos como la pérdida de aliados, la respuesta a reacciones imprevisibles o la falta de competitividad. No hay que repetir que su oportunidad para frenar programas en Oriente Medio o Asia-Pacífico se reduce, teniendo en cuenta además que alguno de ellos tienen la autoría en acreedores de una maltrecha economía europea.

Habría que reforzar la estrategia de seguridad contra la proliferación, que ahora no se puede entender sin el factor atlántico. De igual modo, sin una reforma previa de los organismos internacionales no se pueden cumplir sus objetivos de control y desarme. En definitiva, que en el contexto internacional que tiende hacia la proliferación, la UE por sí sola no se convierte en una pieza fundamental, porque no tiene poder de aseguramiento de los sistemas de contención. Ello repercutiría en una mayor exposición particular hacia ciertos peligros, con la misma salvedad que en el ámbito del terrorismo: que se inviertan mucho más recursos.

En el área del crimen organizado y la ciberseguridad, que son dos de los desafíos en los que hemos visto que la acción de la OTAN es más débil, una UE más unida puede mejorar extraordinariamente la capacidad de actuar frente a sus «elementos de exposición», pues en buena parte prosperan gracias a las diferencias legislativas. La mayor confianza en las estructuras internas de seguridad comunitarias, una vez cohesionadas la función

política, repercutiría en el incremento de las posibilidades de mejorar la seguridad interna.

Incluso se puede dejar hueco a la expectativa de una mejora de dicha seguridad derivada de factores externos: en las actividades ilícitas que prosperan en algunos contextos periféricos una UE más política y con mayores inversiones podría desplegar un trabajo que favorecería lo dicho anteriormente.

En el campo de la seguridad energética el poder de la «demanda europea» se potenciaría, por la previsible unificación del sistema energético. Se podría ser más fuertes para asegurar suministros regulares sin estar sometidos a ciertos vaivenes políticos foráneos. Se construirían mejores infraestructuras de almacenamiento y distribución a nivel continental. Es decir, en todo lo que significa racionalización (ya presente en la estrategia en vigor) se producirían avances. Es posible, añadimos, que la energía se convirtiera en uno de los ejes máximos de actuación de la política europea en el terreno geoestratégico. Esta UE defensora de valores absolutos debería reformular los conceptos teóricos relativos a cómo compaginar las variables de la energía con el apoyo a principios inspiradores de la acción exterior según un enfoque etéreo. Si se descarta por soluciones competitivas habría de pugnar por mejorar la presencia en zonas de conflicto periféricas para propiciar la estabilidad de su producción, pero sobre todo, debería asumir una práctica realista en sus relaciones con Rusia y en los procesos de redefinición estratégica para incluir la seguridad energética en las diferentes variantes políticas. Entonces se tienen que flexibilizar las políticas de valores, porque de no hacerse, se va a la defensa íntegra de los ideales europeos con resultados más inciertos en el porvenir energético del continente.

La última faceta de análisis es la redefinición estratégica. En tales procesos se sumerge Europa, una vez replanteada la forma de conducirse en el contexto internacional, sobre todo al entregarse a una política supuestamente más ideológica y con un pretendido mayor conocimiento de las causas últimas de la conflictividad.

Estas bases éticas son una percepción de cuál es el camino recto, pero no necesariamente coinciden con la que tienen las otras grandes potenciales mundiales, o quienes en nuestro entorno forman las claves estratégicas. Además, genéticamente promete guiarse no por el influjo de los intereses, sino por el de la búsqueda del bien general universal y en pro de la resolución de problemas globales. Se supone que es el reverso de lo que simboliza la OTAN.

El problema de una Europa de tales características es también el de la tentación intervencionista en asuntos internos de otros Estados y regiones para promocionar valores, lo que mermaría también sus posibilidades, aunque encontramos la misma salvedad de acudir a un incremento de recursos.

Lo peor es una pérdida de sentido práctico para reconocer la humildad propia frente a grandes procesos que se desarrollan de manera incierta. Mas por lo que respecta al panorama general planteado, esta alternativa, en medio de la redefinición estratégica que hemos descrito añade un factor de interferencia ideológica cuyas consecuencias sobre el entresijo de relaciones y desafíos

es imposible predecir según el estado de nuestros conocimientos. El vuelco que una actitud ideológica de una nueva Europa imprimiría a procesos sería la mayor aportación a la incertidumbre que hoy se podría dar. Hablamos de algo de la magnitud que tendría un cambio de orientación de la política china tras dilucidarse en el debate interno otras orientaciones políticas diferentes a las actuales.

Por estas razones, en el terreno geoestratégico una lógica distinta convulsiona la percepción de peligro del resto de actores. De no acomodarse los medios a ella, pasaría como con cualquier otro discurso emitido como simple referencia teórica. Pero de querer ponerse en práctica exigirá grandes esfuerzos en medio de una Europa que tampoco es un bloque monolítico desde el punto de vista ideológico. Cuando se habla de la demanda de más Europa en el mundo se alude a un poder más integrado que no rompe las reglas de actuación geoestratégica. Por supuesto, no entra en esta visión la idea de acabar con el vínculo atlántico para revolucionar el orden mundial.

3.2.3. La búsqueda de nuevos conceptos de seguridad

En esta sublógica (también dentro de la lógica de supresión de la OTAN), hemos hallado el máximo nivel de idealización, por cuanto no se describe únicamente una idea ya formada sobre lo que es el mundo del presente y de lo que se puede hacer en él, sino que incluso apela a una idea futura, es decir, a una idea de la idea, que en términos prácticos implica la búsqueda de una mayor integración mundial de las organizaciones representativas de toda la sociedad internacional, plataforma para superar la desigualdad y la exclusión (supuestas fuentes de todos los conflictos). Se fija un objetivo final, que es la construcción de un multilateralismo real en que no solo participen los Estados.

De lo visto en el punto 3.1.2. se sabe que la reforma de la ONU es aún insuficiente, pero a la vez imperiosa, para poner en marcha las fases iniciales de esa mayor integración de la sociedad internacional. Pero además habría que abordar cambios muchísimo más profundos que los que se discuten y negocian actualmente. Pero hay otro obstáculo insuperable por el momento para desarrollar los principios de búsqueda y aplicación de nuevos conceptos de seguridad. Hablamos de que los esquemas mentales de muchos de los actores principales que mayor influencia tienen en el panorama estratégico del presente se conforman sobre estructuras y concepciones que son radicalmente diferentes a las que habría que tomar como fuente de inspiración de cambios amplios. El egoísmo de las personas y de los Estados existe, ¿de qué sirve una teoría si no nos ayuda a encauzar, y hasta tolerar, la inevitable desigualdad a la que tiende un sistema en el que existen estas inclinaciones y actitudes?

Hemos visto que implantar nuevos conceptos de seguridad, más igualitarios, entraña la supresión de la Alianza Atlántica, pero también la reducción de los gastos militares, la firma de acuerdos de desarme, una mayor integración de la cooperación euroatlántica (en lo que atañe al espacio geoestratégico en el que vivimos) y el desarrollo de programas políticos que contribuyan a crear

un clima de confianza a nivel mundial. En estos principios más generales encontramos algunas debilidades intelectuales al confrontarlos con el panorama internacional actual. Si la interpretación que se hace de la conflictividad es errónea (la que sitúa la causa profunda en la desigualdad y la exclusión), no obedece a una teoría que pueda determinar con precisión los acontecimientos más importantes, los esfuerzos por actuar dentro de esta perspectiva inciden en generar desprotección por parte de quienes han aplicado estos principios frente a los que han guiado su comportamiento por otros.

Esto último es especialmente válido para el terrorismo. Digamos que estos modelos de interpretación de la realidad (en los que se basan conceptos de seguridad que inspiran proyectos como la alterglobalización, alianza de civilizaciones o paradigma de la seguridad sostenible) centran su interés en la negociación con el «otro», despreciando como faltos de ética universal los acuerdos entre quienes se sienten iguales para ayudarse en la protección.

En términos prácticos, y volviendo al tema del terrorismo, esto significa dar mayor valor a la ayuda al desarrollo, a la negociación con grupos terroristas «moderados» y a la difusión de campañas y programas culturales de entendimiento entre culturas e identidades diferentes. Pero según hemos visto en la segunda parte, hay una clave política muy importante que dirige las motivaciones de los ataques terroristas contra Europa. La desprotección frente a la agresión simplemente repercute en un incremento de la vulnerabilidad, para el caso de que se haya interpretado incorrectamente la dinámica y la causalidad de los movimientos terroristas. Descartar de plano intervenciones militares, según lo expuesto sobre las características del fenómeno terrorista al que actualmente nos enfrentamos, es tan pernicioso para nuestra defensa frente al mismo como pensar, por otra parte, que solo ellas son los instrumentos útiles.

La forma de hacer frente a la proliferación incurre en un error, cual es pensar que el problema está conectado principalmente al auto-desarme. Los nuevos conceptos de seguridad no analizan bien las motivaciones de otros actores, por más que a veces hagan gala de hacerlo. Dar ejemplo, llevando la iniciativa en el desarme, no significa mucho si lo que mueve a otros gobiernos, naciones y grupos, es el temor a otros que no somos nosotros. Dicho esto hay que añadir que estos mismos conceptos de seguridad no dicen qué hacer si el desarme unilateral de Europa, o el decremento de su capacidad disuasoria, lleva a la pérdida de aliados, a la disminución de su capacidad tecnológico-militar, a la conformación de nuevos equilibrios militares y geoestratégicos en el Mediterráneo/Oriente Medio, o en la región Asia-Pacífico, y en definitiva, a un incremento de la proliferación en la periferia europea.

Aún más vacía está la sublógica de búsqueda de nuevos conceptos de seguridad de soluciones a los problemas de la ciberseguridad y de la seguridad energética. Los primeros, se entiende (porque no se llega a explicar por los autores estudiados de manera explícita), se tratan a través de un gran acuerdo mundial, cosa imprescindible dada la versatilidad de las nuevas tecnologías para difundir acciones agresoras. La seguridad energética se concibe como resultado de un reparto más equitativo de los recursos energéticos entre toda

la población mundial, es decir, de una mayor regulación que implicaría, a su vez, su desconexión de cuestiones geoestratégicas.

Ya hemos visto en la segunda parte, que en el campo de energía se asiente y se aceptan las ofertas de cooperación, pero se actúa con extremado egoísmo. La redistribución de los recursos mundiales (condición *sine qua non* para evitar la competencia por la energía) solo se podría hacer mediante instituciones globales, cuyo poder supera en mucho al que tienen en la actualidad las existentes. Además implicaría una completa revolución del modelo económico mundial, algo que con solo plantearlo podría convertirse en fuente de más conflictos e incertidumbre si previamente el trazo teórico a seguir no está perfectamente marcado y aceptado por la mayoría.

Desde el punto de vista geoestratégico, los nuevos conceptos de seguridad que se persiguen dan respuesta a la demanda de una mayor democracia internacional o a una democracia universal más participativa. Para lograr todo esto habría que elaborar con anterioridad un listado de cesiones de unos Estados a favor de otros, y de los Estados en general a favor de actores internacionales como ONGs, grupos sociales representativos de movimientos asociativos, etc. Mas la situación actual es la siguiente. A nivel internacional el progreso, entendiendo por tal las actitudes más admiradas (calificadas en tal sentido de triunfadoras), está representado por potencias como China, que muestran orgullo de su prosperidad, riqueza y creciente influencia. Esto da lugar a una competencia cooperativa, pero dentro de esquemas estrictamente estatistas. Por otra parte, las posturas conservadoras (en el reverso de lo dicho con respecto a la noción de progreso, entenderíamos por las mismas las que se encuentran a la defensiva con respecto a las fuerzas que avanzan) son las de las potencias que encuentran en sus privilegios excepcionales (léase por ejemplo derecho de veto en la ONU) una manera de mantener su poder.

Como resultado se puede describir la dinámica geoestratégica actual en términos más amplios, hablando de fuerzas que pugnan por lograr la preeminencia como China o el islam moderado. También hay tendencias igualitarias, como los que estamos describiendo (nuevos conceptos de seguridad), pero mientras el egoísmo no necesita para crecer de la cooperación, esta última sí que precisa de una teoría que compagine el multilateralismo con el particularismo. En este sentido la oferta que hace no satisface los temores ante peligros y amenazas que afectan a partes individualizadas, en este caso a Europa.

3.2.4. Nuevo tratado europeo de seguridad colectiva

Debemos recordar que esta sublógica, la última del grupo de supresión de la OTAN, es una apuesta teórica anterior a la propuesta del presidente Medvédev, y de hecho es que hemos integrado la formulación del gobierno ruso dentro de la misma. En esencia consiste en crear una nueva estructura euroatlántica que sustituya al esquema atlántico actual. Se articularía mediante un nuevo tratado (que debería esforzarse por compartir intereses políticos, por fijar un reparto de influencias geoestratégicas), y daría lugar a una nueva estructura desde la

que afrontar los problemas de seguridad que afectan a toda la región euroatlántica. Además propone un acercamiento integral al concepto de seguridad, que aporte una visión más versátil para negociar la solución de problemas.

Antes de continuar con este análisis hay que establecer si la propuesta de Rusia no ha terminado por monopolizar la atención sobre esta sublógica, hasta el punto de identificar exclusivamente la posibilidad de un nuevo acuerdo con el proyecto del Kremlin. También debemos determinar si no es asumida por Rusia con el fin de generar la división del bloque occidental que beneficie más a sus intereses. Por esa razón hemos advertido en el proceso de su evaluación teórica que la clave de sus posibilidades de materialización estaría en la negociación del proyecto. Dijimos entonces que solo se podría emprender dicha discusión si previamente se concretaban las ofertas, se perfilaban mejor las propuestas, y cumplido esto, se fijaba una posición unánimemente compartida por los miembros de la OTAN y por los países aliados como Austria o Finlandia. Posterior a la negociación interna entre países de la Alianza Atlántica, y entre estos últimos y los europeos no alineados en la organización, se debería emprender el debate con Rusia, y su vez debería ampliarse a otras potencias como China o Japón. Por último, el texto final debería ser aceptado también por todos los aliados para evitar divisiones. Hasta no alcanzar este punto no tendría sentido dismantelar estructuras actuales, como las de la OTAN, ni tan siquiera poner en cuestión su eficacia protectora.

El pensamiento que define esta sublógica, en líneas generales, diluye actualmente los intereses europeos y sus problemas de seguridad concretos en pro de unas propuestas abstractas que engloban conceptos sólidos pero de poca concreción (y la concreción es el recurso vital para fortalecerse en tiempos de incertidumbre). La estructura en varios niveles que se generaría corre el peligro de degenerar en la práctica en la creación de esferas de influencia: Rusia en el Cáucaso y Asia Central; Europa (incluyendo la región de los Balcanes, el norte del continente y norte de África). Pero mientras tanto, forma una especie de nebulosa sobre espacios vitales para Europa como Oriente Medio. Incluso desde el punto de vista de la energía parece conducir a un reparto funcional: Rusia garantiza energía, Europa asegura el desarme y la no proliferación en esta frontera de Rusia.

El beneficio que aporta a la seguridad europea es indudable:

- Contra el terrorismo se consigue la colaboración de Rusia en Asia Central, Afganistán e Irán.
- En el campo de la proliferación un acuerdo de este tipo propiciaría mayor entendimiento entre Rusia y Estados Unidos (uno de los tres ejes de proliferación ya conocidos), podría ayudar a contener el programa iraní, a establecer más controles sobre el territorio afgano tras la retirada de la OTAN, y por supuesto, ayudaría en las negociaciones que se mantienen con Corea del Norte (elemento importante de otros de los ejes de proliferación).
- La colaboración con Rusia reduciría buena parte de los «elementos de exposición» derivados del crimen organizado, y obviamente, de la ciberseguridad.

- En el campo de la seguridad energética se afianzarían los roles actuales de una Rusia suministradora y una Europa consumidora de sus recursos (esquema que se estabilizaría a más largo plazo).
- Finalmente, en el proceso de redefinición geoestratégica que vivimos el espacio euroasiático cobra más importancia (también como forma de satisfacer la ambición de Rusia de ser reconocida como gran potencia mundial) con una división de funciones y reparto de influencias: Europa (parte occidental), Rusia (parte central), China (parte oriental). Significa en la práctica la aceptación en pie de igualdad de unos papeles bien establecidos, algo que se hace con el interés de crear estabilidad y reducir la incertidumbre. Rusia vería garantizada la tranquilidad en sus fronteras occidentales, controlaría mejor el Cáucaso y podría seguir acercándose a China.

Ahora bien, esta concepción no deja bien ilustrado el hueco a ocupar por una gran potencia como Estados Unidos, es por lo que decíamos que solo es factible si previamente es aceptado unánimemente por el club atlántico actual. Por otra parte, desde la perspectiva europea ofrece colaboración, especialmente de Rusia, pero no sirve para construir algo que mejore los niveles de protección que ahora ofrece la OTAN. Es decir, a través de un acuerdo de este tipo no es previsible que se comportan capacidades, que se trabaje conjuntamente, que se creen unidades multinacionales, todo ello congruente con el quehacer cotidiano de las estructuras atlánticas. Esta sublógica nos habla de un acuerdo de carácter político con unos objetivos (políticos también) bien definidos, pero no nos dice cómo incrementaría nuestros niveles de protección o nuestra capacidad para intervenir en «contextos desafiantes».

En el caso de Europa la colaboración política no puede ser bendecida, en muchos aspectos, si se hace a costa de restar activos con los que ya se cuenta a través de la OTAN. Por ejemplo, en el caso del terrorismo la mayor integración euroatlántica es útil para afrontar los peligros que vienen de Asia Central, Afganistán y el Cáucaso, pero Europa tiene otras necesidades complementarias derivadas de ser objetivo del terrorismo islámico y del terrorismo geoestratégico en Oriente Medio y Norte de África.

En lo que atañe a la proliferación la ayuda rusa sería utilísima, pero habría que tener en cuenta los intereses particulares europeos en cuestiones como el programa iraní (donde Europa practica la llamada doble dirección). Pero lo más importante de todo es que la colaboración entre Europa y Rusia debilita a la primera si Estados Unidos no se compromete en ella.

En cuestiones como la ciberseguridad o el crimen organizado hemos reconocido las ventajas del apoyo ruso y la mayor integración euroatlántica, pero algunos antecedentes nos hablan de intenciones ocultas (uno de los «elementos de exposición» claros de la ciberseguridad) hasta el momento por la propia Rusia.

En el caso de la seguridad energética Rusia se quiere asegurar el role que hemos descrito, y un gran acuerdo político se podría conseguir a costa de renunciar a la diversificación y liberalización de los mercados, lo que mermaría la libertad de acción de Europa.

Pero en el terreno de la redefinición geoestratégica el impacto es más profundo. Se cede a Rusia el protagonismo que desea (luego se aclara esta parte de los procesos de transición que describimos en la segunda parte), pero quedan procesos enteros sin resolver como los que se producen en el Mediterráneo y Oriente Medio. El eje Europa-Rusia-China (presente en la mente de este pensamiento) es un reparto de influencia en Eurasia que condiciona la libertad de Europa para definir sus intereses concretos. Determina a su vez comportamientos futuros que no se sabe si interesan a toda Europa, o solo a una parte de ella. En definitiva, que si el acuerdo de seguridad colectiva de Europa se hace pagando como precio la supresión de la OTAN, en conjunto la posición de nuestro continente no se aclara favorablemente para él en los procesos de redefinición geoestratégica.

3.2.5. Disolución de la OTAN

Ya hemos explicado que la idea clave que subyace a esta lógica (última del bloque general de superación de la OTAN) es que sin un vínculo atlántico fuerte cada país se aferrará a la defensa de sus propios intereses. A la pregunta de ¿cómo serán defendidos estos?, se responde mediante un pensamiento cuyas líneas principales se recogen en el siguiente esquema:

- EE. UU. prima las consideraciones geoestratégicas, frustrado ante el exiguo compromiso europeo.
- Las organizaciones internacionales pierden peso.
- Se produce un traslado de la centralidad geoestratégica hasta la región Asia-Pacífico.
- Se perfilarán alianzas entre Estados con enfoques internacionales y geoestratégicos parecidos.
- Las relaciones bilaterales se desarrollan según una red más variada y de funciones múltiples.
- En ese contexto la UE tiene su acción geoestratégica más limitada.

Hay que advertir que la lógica de «disolución de la OTAN» no es que prediga que la organización se disolverá, sino que se encuentra en un estado «comatoso» que la relega a la irrelevancia, mientras que la UE es incapaz de asumir ningún tipo de liderazgo activo. En consecuencia serán los Estados los que llevarán la iniciativa. Tampoco predice la desaparición de ningún otra organización internacional, pero sí una convivencia cada vez más formal frente a la acción política de los gobiernos.

La génesis de esta lógica, desde nuestro punto de vista, es la siguiente: ante la impotencia de ver cómo la OTAN no reacciona con firmeza ante los nuevos desafíos a nuestra seguridad, se apuesta por una renacionalización de la defensa y de la seguridad (aunque no se diga expresamente esta sería la consecuencia de la negociación y firma de alianzas y acuerdos entre Estados). Pero sin embargo el discurso no se completa, es decir, no se nos dice por qué, y cómo, esas alianzas serán más eficaces, o a lo sumo, cómo se deberían conformar para serlo.

Este aspecto teórico, que ya vimos en su momento, nos conduce en este apartado a seguir el rastro de las cuestiones de seguridad de nuestro entorno estratégico que no son tenidas en cuenta en la elaboración de este pensamiento. La respuesta que se debería dar es a la cuestión básica que se plantea en los siguientes términos: si con tamaño y dimensión importantes, más la suma de ciertas sinergias (por pequeñas que sean), las organizaciones internacionales actuales no cubren los «elementos de exposición» de nuestra seguridad, y no se puede atender a todos los «contextos desafiantes», no se explica cómo siendo de menor magnitud las nuevas alianzas pueden tener un mayor alcance protector. Y junto a este interrogante hay otros dos planteamientos paralelos:

1. Nuestro entorno de seguridad permite establecer conexiones muy variadas (y siendo previsible que crezca su potencial aún más en el futuro) entre «elementos de exposición» y «contextos desafiantes» en pro de un desafío determinado. Tal complejidad en la materia debe ser absorbida con recursos también complejos. Las organizaciones como la OTAN tienen la virtud de ofrecer una cierta perspectiva simplificadora, al posibilitar que en un solo foro multitud de actores (en este caso estatales) discutan al mismo tiempo sobre desafíos y amenazas comunes. Su disolución obligaría a los Estados a desarrollar una suerte de relaciones inimaginable, casi de carácter esquizofrénico.
2. Las alianzas entre democracias se hacen según criterios de afinidad ideológica, que no son suficientes para abordar nuevos desafíos que no tienen características ideológicas como la energía o la ciberseguridad. Al mismo tiempo se debería prever cómo contrarrestar el crecimiento de poderes emergentes.

Esta evaluación práctica genérica es constatable realmente confrontando el pensamiento de esta lógica con la situación en que se encuentra la seguridad europea ante los nuevos desafíos.

Hemos dicho, para simplificar, que el terrorismo internacional preponderante tiene una naturaleza esencialmente política-religiosa (por lo que respecta al terrorismo islamista) por un lado, pero también otra geoestratégica. Esas esencias se manifiestan en elementos de potencial agresión muy variada y compleja, como el posible ataque a infraestructuras, la actividad de grupos afiliados, ataques WMD, etc. Esto significa ofrecer una respuesta de protección muy amplia (y cada vez más capacitada, tecnificada y profesionalizada), de intervención (cuando se considere necesario y se estudie caso a caso) y de combate político. La OTAN ayuda a hacerlo, aunque no puede estar presente en todos los niveles de protección necesarios para cubrir el espectro de riesgos de los que hemos hablado. La disolución de la OTAN y su sustitución por alianzas entre Estados aporta grandes ventajas. Los países que se aliaran a otros en esta lucha podrían fortalecerse internamente con la colaboración mutua. Pero en cambio, otros Estados que quedaran fuera del nuevo entramado de cooperación, aunque también europeos, verían debilitada su capacidad por la ausencia de la Alianza Atlántica. Estos países podrían convertirse en un aliciente para grupos terroristas, sobre todo estableciendo conexiones

con el crimen organizado. La debilidad estructural de espacios en la periferia europea es perjudicial incluso para aquellos países que fueran capaces de aliarse firmemente contra el terrorismo. La virtud de la OTAN es que dota de capacidades a gobiernos que por sí mismos no podrían conseguir. Esto también ayuda a aquellos que crean sentirse más seguros mediante otro sistema de acuerdos.

El combate ideológico y político también sufriría una merma considerable, al tiempo que crecería la contestación política y popular en algunos países. Las alianzas bilaterales (o entre un pequeño grupo de países) son más inestables, cambiantes y vulnerables a los éxitos y fracasos, por pequeños que sean los últimos.

Lo dicho en el último párrafo lo consideramos importante, porque el argumento principal que se utiliza para demostrar la ineficacia de la OTAN es precisamente su debilidad frente al terrorismo internacional. Fuera de la organización los Estados no tendrán más seguridad contra la acción terrorista, cerca de sus fronteras podrían ver cómo las instituciones de otros Estados se tornan incluso en un peligro potencial, y a ello habría que añadir que la solución propuesta, los compromisos parciales suscritos con otras partes, serían más inestables y controvertidos en muchas ocasiones.

Pero si esto ocurre en el análisis de lo que aporta en el desafío terrorista, la falta de propuesta de soluciones prácticas es mucho mayor en otras cuestiones. En el campo de la energía, por ejemplo, se presta a producirse situaciones que rápidamente propicien cambios de alianzas, por más que las afinidades ideológicas sean muchas. Repetimos que no es que, sobre el papel, las alianzas bilaterales no pueden estar cimentadas sobre compromisos muy fuertes, sino que desliga (al sustituir a la OTAN) de acuerdos comunes a muchos más actores pertenecientes a los cuatro puntos cardinales de la geografía europea. A lo que debemos añadir que algunos de los mismos verían muy difícil poder participar activamente en escenarios geoestratégicos vitales para su seguridad. Así, la participación de los gobiernos europeos en los procesos de redefinición geoestratégica se complicaría enormemente. Piénsese que sus posibilidades de ofrecer compromisos a actores estratégicos como Japón o India serían prácticamente nulas, y por tanto, sería difícil que se pudieran beneficiar de nuevas alianzas en la misma medida que las pérdidas sufridas por la disolución de la OTAN.

Es decir, que las potencias medias (salvo alguna excepción sobre la que no vamos a profundizar) y pequeñas serían las peor paradas de la No-OTAN, pero las grandes, al deteriorarse el entorno de protección que da la OTAN también lo serían.

La inmensa mayoría de los países europeos por separado, pero también concertados en la Unión Europea que hoy conocemos, verían restringidas sus capacidades para obrar globalmente. Esto podría ser especialmente difícil para contrarrestar la proliferación, o podría conllevar perder influencia sobre los grandes procesos de transición que ocurren en el Mediterráneo.

Por último hemos de mencionar que la pertenencia a la OTAN impone a sus miembros un comportamiento «disciplinado» para sus sectores de la defensa. Esto es útil para evitar la infiltración de elementos del crimen organizado en la toma de decisiones de ciertos Estados, pero también para construir los sistemas de protección contra ciberataques. Al margen de la OTAN es inverosímil que se puedan respetar mediante otro tipo de alianzas compromisos de estas características.

4. EL COSTE DE LA NO-OTAN

Hemos realizado una evaluación práctica y teórica de las lógicas y sublógicas de superación de la OTAN. A través de la primera hemos analizado su discurso, hemos intentado detectar ciertas carencias, incoherencias o elementos que contribuyen, o no, a clarificar la incertidumbre intelectual de la que hablaremos posteriormente. Para ello hemos estudiado relaciones entre estas lógicas, así como las que se establecen con las de «fortalecimiento» y «transformación» de la OTAN.

A través de la segunda, lo que hemos llamado «evaluación práctica», hemos intentado calibrar las dificultades materiales para desarrollar en la práctica las lógicas y sublógicas de superación de la OTAN. Posteriormente hemos visto sus debilidades frente al panorama estratégico actual.

Los análisis que componen estas dos evaluaciones, la teórica y la práctica, nos dan una idea del alcance de las lógicas de superación, que ahora debaremos completar con un cálculo de lo que costaría a Europa la no existencia de la OTAN. Como el término cálculo es muy difícil de aplicar a cuestiones políticas y sociales, en las siguientes páginas trataremos de detallar con más precisión qué entendemos por dicho cálculo, teniendo como trasfondo el contexto de incertidumbre que nos envuelve.

4.1. PRECISIÓN DE LOS CONCEPTOS DE CÁLCULO E INCERTIDUMBRE

No podemos calcular bien lo que representa el fin de la OTAN si no lo hacemos exactamente con respecto a las características del mundo en que vivimos. El recurso a los ideales que la vieron nacer es un activo de su historia a tener en cuenta, pero poco convincente si deseamos comprender qué aporta actualmente a nuestra seguridad. Y lo importante es definir bien en qué consiste esta actualidad. Es evidente que el papel que desempeñaba no es el que asume ahora, pero también que aún siendo distinto, y más necesario de matizar para entenderlo, no por ello es menos importante. De hecho es que dada la difusa acción de los desafíos y amenazas, es más perentorio aclararlo, pues al ser menos perceptible su utilidad, despreciar su función estratégica hasta el punto de dejar que desaparezca puede ser un error de gran magnitud.

La conformación de las orientaciones políticas fundamentales de nuestros Estados sigue un proceso muy complejo, no explicable dentro de coordenadas sencillas. Se debe justificar todo mucho mejor ante la opinión pública, los cambios de rumbo son poco comprensibles por la misma si no se comunica bien su necesidad y los objetivos que se persiguen, y a su vez, los actores participantes

en la generación de un estado de opinión (medios, institutos de pensamiento, partidos políticos, asociaciones, etc.) son mucho más numerosos. Hemos tenido presente ese estado de cosas para aplicar un método que busca exponer de manera prolija, tanto en la teoría, como en la práctica, cuál es el coste de la desaparición de la OTAN. No nos basta recurrir a orientaciones teóricas prevalentes como podría ocurrir en el pasado, las variables son más complejas, y de lleno hemos asumido este cometido mediante un análisis complicado de las opciones teóricas de superación y de su impacto sobre el contexto de incertidumbre en que vivimos.

La OTAN de hoy es la de la era de la incertidumbre, no de la contención, ni de la distensión, o incluso de la ampliación de los años noventa. En el término de referencia incluimos dos estados de cosas que en nuestros días se unen, dando lugar lo que podríamos calificar entonces de «incertidumbre consciente».

Existe una incertidumbre intelectual y otra física. Las dos primeras partes de este trabajo han intentado reflejar ambas. La intelectual se produce cuando se asume que no hay un motor mecanicista en la historia humana, sensación que ha ido abriéndose camino según se ha difuminado el proyecto neoconservador norteamericano. Si creyéramos que las civilizaciones tienen un ciclo de vida preestablecido podríamos indagar en qué punto del mismo nos encontramos, y siguiendo con tal tipo de razonamiento, predecir lo que va a ocurrir. Aunque posteriormente no se materialicen dichas previsiones, al menos contaríamos con una guía para gestionar nuestro comportamiento, y por tanto, una parte de la realidad, la nuestra, sería previsible. Sin embargo, desde el punto de vista epistemológico estamos en proceso de transición, tratando de abarcar y comprender la complejidad que nos rodea a través de una teoría que aún no tenemos⁴⁷, y cuestionando principios omnicomprendivos.

El neoconservadurismo estadounidense ha sido esencialmente culturalista, ha defendido unas posiciones muy claras en la escena internacional debido a sus esquemas intelectuales contundentes. Su afán democratizador ha dado resultados dudosos en cuanto ha enfrentado la teoría a la práctica. Pero tampoco podemos abrazar la dialéctica tradicional realista como escudo frente a la incertidumbre intelectual: no resiste la prueba de la realidad, y contradice así su propio nombre. Así, en definitiva, nos hallamos en medio de un contexto en el que en buena medida se acepta que la predicción no es posible. Decimos en buena medida porque, como hemos visto, es compartido por actores geoestratégicos importantes (como China, que huye del esquema fijo del G2), pero también es aún más destacable si lo consideramos constitutivo de procesos de clarificación ideológica como el que se produce en el seno del islam moderado.

Existe otra de carácter físico, o material, muy descriptiva precisamente del contexto general de seguridad. El síntoma más evidente de que esto ocurre así es que en medio de los desafíos con que se desarrollan muchos de los retos que se encuentran ante nosotros, la posibilidad de escoger o aprovecharse

⁴⁷ El concepto de teoría científica, y el proceso que se sigue para abarcar la complejidad creciente a través de ella, lo tomamos de la obra de Jorge Wagensberg, *Ideas sobre la complejidad del mundo*. Barcelona, 1985. Ed. Tusquets.

de lo que llamamos «elementos de exposición» es muy amplia, y por decirlo de alguna manera, la «oferta» de contextos que incitan a quienes desafían a nuestra seguridad para servirse de sus ventajas también es muy variada. Un terrorista yihadista puede encontrar muchos medios para atacar, cuenta con recursos diversos para reclutar compañeros, también medios a través de los cuales distorsionar a su gusto la información y la historia con el fin de propiciar la radicalización que encienda los ánimos de más apoyos. Pero si este es el caso del terrorismo individual, el terrorismo yihadista además puede acudir a multitud de «contextos desafiantes» para obtener fondos, encontrar refugio o armas. Pero no solo eso, puede además hacer un análisis de los desafíos a los que se enfrenta su adversario y tratar de converger con ellos para potenciar el impacto de su actividad: estrechar lazos con el crimen organizado, ataques a infraestructuras energéticas, ayuda de gobiernos que albergan ambiciones especiales, etc.

Sin embargo el problema no termina con este género de constatación, la incertidumbre actual, la que caracteriza nuestra época, se define por la imposibilidad de prever o controlar todos los medios y contextos de los que se puede hacer uso, y eso significa que es muy complicado anticipar comportamientos. Incluso muchas veces es también difícil dar nombre a los propios desafíos, por cuanto los nexos entre «atacantes» y adversarios, entre riesgos de diversa naturaleza, entre ambiciones de distinto nivel y escala, hacen que la tarea de identificarlos sea ardua desde el punto de vista del análisis de la información. Esto impide en consecuencia encontrar hasta los más elementales esquemas de caracterización imprescindibles para diseñar estrategias de seguridad.

La incertidumbre de la que hablamos tiene esa cara y dimensión poliédrica: no permite la prevalencia de ningún croquis teórico explicativo del conjunto; conforma una realidad compuesta de actitudes imprevisibles dada la inmensa oferta de medios y contextos; finalmente, da lugar a la confusión doctrinal para entender un todo disperso y diseñar respuestas adaptadas al mismo.

El panorama geoestratégico, como hemos visto, está jalonado además de procesos de redefinición, es decir, de transición (transición no significa siempre cambio consciente) y aceptación de un sistema de cambios. Según lo dicho en la segunda parte, China, que tan bien estudiado tiene su objetivo de desarrollo económico, acoge como beneficiosa una política exterior de ambigüedad que sirva a sus propósitos. En ese sentido su patrón de comportamiento es más difuso que el que en su día podía seguir la URSS. Su propia aceptación de la hegemonía de Estados Unidos convive con un poder de atracción que no deja de cultivar. Coadyuva su proceder a la incertidumbre que siente especialmente Occidente, acostumbrado a determinar durante siglos el ritmo de los acontecimientos mundiales. El mismo deseo de apuntalar los sistemas multilaterales de control de armas y contención de la proliferación es una fotografía del afán de ese Occidente que pugna por reducir la tan repetida incertidumbre frente a demasiados comportamientos impredecibles.

Es una necesidad teórica enfocar bien esa ideología occidental que ha basado sus políticas de seguridad en el sostenimiento de los mismos sobre

unas concepciones muy elaboradas del discurrir histórico. Si algo hemos ido confirmando a lo largo de nuestra investigación es que las posibilidades de desafiar son muchas. De igual modo hemos de comprender que es un error, dado el escenario en el que actuamos, fijarnos en un solo factor para ofrecer explicaciones muy complejas, propuestas, o incluso toma de decisiones. En el caso de la OTAN, que la marcha del conflicto afgano determine el futuro de la organización es algo que será así si queremos que lo sea, si pensamos que la organización no es útil porque no consiga frenar la amenaza terrorista. Estas reflexiones son fruto de no entender exactamente qué puede hacer la organización en un contexto que es extraordinariamente incierto. La incertidumbre imposibilita un esquema de seguridad total, pero en ella se puede obrar para generar más, prevenir sus peores consecuencias o para reducirla.

Nunca ha habido una sociedad que no haya sentido desazón por el futuro, pero si algo tiene de particular la actual, desde el punto de vista de la seguridad, es que las incógnitas en las ecuaciones potenciales de relaciones entre desafíos son más numerosas que las que había en la que nos precedió. Esto es en virtud, como venimos repitiendo, de poder combinar más recursos en la consecución de unos fines determinados.

En cuanto a estos últimos, hemos tratado de descubrir si existe alguna lógica que explique las claves de su desarrollo. Definir los desafíos y distinguirlos de medios y circunstancias ha sido un esquema de análisis que nos muestra esa complejidad e indeterminación globales.

También hemos de comprender que en función de los objetivos que persigamos podemos volcarnos en un conjunto de relaciones o en otro. Si queremos evitar que los terroristas se hagan con armas de destrucción masiva sabemos que la relación entre ambos desafíos se produce en algunos contextos como el conflicto India-Pakistán, en el entorno de países que no firman el TNP o que retan el régimen de no-proliferación, etc. Pero no podemos pensar que en eso se agotan todos los desafíos y los que derivan de las relaciones entre ellos, sino que la incertidumbre todavía más allá.

Si con las cincuenta claves que hemos enumerado al final de la segunda parte se intentó determinar de manera esquemática qué directrices principales siguen el desarrollo de los desafíos a la seguridad europea, debemos considerarlas como un ejercicio de síntesis, pero no agotan todas las posibilidades de que se expresen más relaciones, ni que se recurra a una combinación de «elementos de exposición» y de «contextos desafiantes» aún mucho más complicada de todo cuanto hemos descrito.

Si algo hemos visto es que en torno a los desafíos que impone la redefinición geoestratégica se produce una mayor acumulación de relaciones, más variedad de factores de expansión y más contextos a los que atender. La actitud de grandes potencias emergentes, el nuevo papel que están buscando en el esquema general, así como todo lo que bulle en el interior ideológico de las religiones de nuestro entorno, son fuente de más incertidumbre, al complicar más las posibilidades de alargar la lista de riesgos.

La auténtica amenaza directa para Europa, según lo analizado, es el terrorismo yihadista, muy capaz de camuflar su estrategia a través de mecanismos de diversificación, algo que añade aún más incertidumbre a la confusión con que se ha tratado en ocasiones este fenómeno. Su naturaleza esencialmente político-ideológica indirectamente se ha infiltrado en conflictos nacionalistas, problemas económicos y sociales, lo que ha contribuido a generar también imprecisión en lo que se refiere a la forma con que se ha analizado, e incluso combatido.

Más incertidumbre aporta el conjunto de riesgos que se agrupan en el término proliferación. En casi todos los enfoques se aborda desde la óptica de su potencialidad, de su capacidad para crear dinámicas a través de ejes de proliferación geoestratégicos o en categorías funcionales como en su relación con el terrorismo. También hemos de considerar fuente de incertidumbre los análisis previos realizados por muchos actores, que a su vez generan repuestas difíciles de prever. Si algún fenómeno se mueve en el terreno de lo incierto es este, que a su vez guarda nexos con pretensiones de actores estratégicos y con miedos o sensaciones de inseguridad, que por su propia definición traen a escena comportamientos poco racionales. En ese sentido la diferencia con el esquema bipolar-atómico de la guerra fría es enorme. Entonces dos grandes arsenales eran piezas de un cálculo estratégico que se suponía dirigido lógicamente por ambos protagonistas. Hoy no solo hablamos de una mayor dispersión física, sino también de actitudes que entrañan una inspiración mucho más dudosa, así como el incremento (irreal y potencial) de las potencias que tienen acceso al arma nuclear y a armas de destrucción masiva. En definitiva, estamos ante una incertidumbre inicial que se cubre añadiendo más incertidumbre: a miedos primigenios se ofrecen soluciones aún más atemorizantes.

Tradicionalmente los mecanismos y estructuras estatales han estado guiados por principios comúnmente aceptados y con proyección amplia: razón de estado, búsqueda del interés general, eficacia, contención, equilibrio general. La estructura política mundial, consistente en Estados separados claramente unos de otros, hacía que el fracaso del gobierno de uno de ellos se trasladase a lo sumo a sus vecinos, de manera que el alcance de la incertidumbre era reducido y limitado geográficamente. Hoy uno de los desafíos más importante, que frustra esos niveles de comprensión y comportamiento, es la expansión del crimen organizado, tan versátil como el mismo terrorismo y multiplicador considerable de la incertidumbre, algo que afecta directamente a Europa.

Un nuevo dominio, o dimensión de la seguridad, se presenta con la característica de buscar crear más incertidumbre aún. Más que como capacidad de ocasionar daños reales de envergadura, su potencial se desarrolla plenamente al difundir la duda sobre el funcionamiento de las instituciones y administraciones de seguridad. Aunque existen posibilidades de contrarrestar los mecanismos de acuerdo a los cuales se efectúan los ciberataques, su peculiaridad es precisamente la explicada, en un mundo tecnológico obliga a crear sistemas de seguridad en base a doctrinas que aún se están formando.

Incluso lo que parecía cierto, base y a la vez orgullo del progreso económico occidental, como es el acceso universal a la energía, parece cambiar también ahora su naturaleza, y se torna cara, hasta insegura en lo que atañe a la regularidad de su suministro.

Pero al tiempo, según hemos abordado en diferentes argumentaciones, todo esto último coincide (tengamos en cuenta además que los procesos se potencian entre ellos) con un momento de transición en la generación de las opciones geoestratégicas globales: la no adquisición de madurez por la política china que al centrar su atención en el desarrollo económico deja mucho recorrido aún para una posterior evolución de su política de seguridad; los intentos de modernización de Rusia; el debate interno del islam.

En suma, transición, apertura, globalización, interconexión, son algunos de los términos de una realidad desnuda que hemos intentado describir pensando en el papel de la OTAN, y cuyo resultado más obvio es concluir que el incremento de la sensación de incertidumbre se hace palpable, crece incluso desde el momento en que se inició este trabajo de investigación hasta el que estamos viviendo ahora.

Quizá con el tiempo aparezca un nuevo orden más nítidamente organizado, o paradigmas de pensamiento que creen una ilusión compartida aceptada por muchos y que sirva para acomodar la actuación a un comportamiento predecible. Pero por el momento sostenemos que nuestro tiempo es de transición, de potencial crecimiento de la incertidumbre. A pesar de eso queremos explicar que este término no tiene características negativas. Define una situación y un conjunto de circunstancias. Necesariamente no desemboca en conflictividad y en mayores niveles de riesgo. A lo largo de la historia, en esquemas sencillos se han originado confrontaciones terribles y sangrantes. De hecho, por ejemplo, el sistema de bloques creado durante la paz armada venía a simplificar los mecanismos versátiles bismarckianos. Las crisis de las primeras décadas del siglo XX sirvieron para consolidar los frentes, simplificar por tanto las opciones, y como consecuencia, dar lugar a un conflicto colosal.

En nuestro ámbito de incertidumbre pensamos que es posible gestionar los intereses propios de manera que no se arriesgue tampoco la defensa de los generales. Existen dos formas de proceder: o bien crear una teoría que simplifique el sistema y lo reduzca abstractamente a elementos más previsibles (y que a su vez tengan un seguimiento y difusión importantes) o crear los mecanismos teóricos para moverse dentro de esa situación incierta.

En este segundo ámbito que se propone es donde hemos desarrollado las conclusiones que defiende este trabajo.

En el caso concreto de la incertidumbre con que convivimos a día de hoy, creemos que una adaptación pacífica a la misma y protectora de los intereses de Europa ha de conjugar algunos principios generales básicos. El primero de ellos es una gestión orientadora de las opciones de los demás (no de imposición) a nivel geoestratégico; el segundo es el mantenimiento de los sistemas multilaterales de relación que mejor defiende el statu quo inter-

nacional (aun cuando ello obligue a propugnar reformas que conserven su esencia); el tercero es permanecer a la vanguardia tecnológica y técnica; el cuarto es gestionar la intervención en «contextos desafiantes» siempre según criterios concretos del momento, del análisis de circunstancias precisa, los actores presentes y las relaciones que se establecen con el conjunto general de intereses.

Para dirigir la política de seguridad según estos principios entendemos como premisa fundamental asumir que a través de la integración se alcanza la dimensión imprescindible. En las páginas siguientes revisaremos en detalle en qué medida la desaparición de la OTAN nos priva de un recurso muy válido para aplicar estos razonamientos.

4.2. CÁLCULO DEL COSTE DE LA DESAPARICIÓN DE LA OTAN

Empresas comunes, como la misión de Afganistán, que tanto ha hecho cuestionar el funcionamiento y utilidad de la OTAN, deberían plantearse en los términos de defensa de intereses para Europa más que como cumplimiento de un compromiso pesado para evitar que se fracture la solidaridad atlántica. La OTAN cambia, así como las circunstancias que nos rodean, y ello obliga a replantear principios y conceptos. Lo ideal, creíamos, y confirmamos a esta altura del trabajo, sería juzgar el coste de su desaparición en el conjunto del sistema de seguridad europeo, y por otro lado, si procede, hacer un análisis del papel que ha jugado en Afganistán o Libia como una evaluación de un conjunto en el que más actores han intervenido, y que en el futuro esa intervención cooperativa y multifacética se repetirá.

Con la definición de conceptos como «elementos de exposición», «contextos desafiantes», «claves de desafíos» hemos intentado fotografiar nuestro contexto de seguridad con la mayor amplitud posible, pero de manera que pudiéramos también medir el papel de la OTAN sobre el sistema de seguridad en el que se desenvuelve Europa. Los trasladamos ahora al estudio del coste de la No-OTAN, viendo en primer lugar qué número y calidad de los mismos integran el destino de su actividad.

De los 82 «elementos de exposición distribuidos» en 6 desafíos que hemos identificado en la segunda parte en 36 de ellos la organización realiza una función importante, como detallamos en el capítulo «La OTAN y los desafíos a la seguridad europea». De los 75 «contextos desafiantes» que propician la expansión o agravamiento de desafíos la OTAN interviene en 23. En líneas generales eso significa que su labor es más importante en lo que atañe a la protección de sus Estados miembros que en la acción desplegada sobre distintos contextos. Es decir, un «elemento de exposición» es en realidad un medio de atacar, de agredir o de dañar la seguridad de otro (consciente o inconscientemente), pero visto desde la perspectiva propia (Europa en nuestro caso) designa un punto vulnerable de la seguridad. Dada su naturaleza, la respuesta frente al mismo es la protección (vigilancia infraestructuras, mejora capacidades de detección, etc). En cambio un «contexto desafiante»

es un espacio exterior, o una situación interna, donde se dan las circunstancias favorables para que adversarios a nuestra seguridad se fortalezcan. Para disminuir este efecto la respuesta que se presta a ofrecer es el de la intervención. En ese sentido, y dadas las proporciones que mencionamos en el comienzo de este párrafo, la OTAN aporta más factores de protección frente a riesgos que capacidades (o voluntades, si se quiere) para intervenir en otros contextos.

La clasificación exacta de esta actividad queda según la siguiente relación:

- Terrorismo: en 6 de 12 «elementos de exposición» (de la figura 1).
- Proliferación: en 8 de 13 (de la figura 2).
- Crimen organizado: en 5 de 15 (de la figura 3).
- Ciberseguridad: en 4 de 9 (de la figura 4).
- Seguridad energética: en 3 de 14 (de la figura 5).
- Redefinición estratégica: en 10 de 19 (de la figura 6).

Es frente al crimen organizado y la inseguridad energética donde menos protección ofrece.

En el campo de la proliferación o la redefinición geoestratégica es donde más apoyo aporta. Por lo que se refiere a los contextos, los números son los siguientes:

- Terrorismo: en 3 de 12 (de la figura 1).
- Proliferación: en 7 de 18 (de la figura 2).
- Crimen organizado: en 2 de 10 (de la figura 3).
- Ciberseguridad: en 4 de 9 (de la figura 4).
- Seguridad energética: en 3 de 13 (de la figura 5).
- Redefinición estratégica: en 7 de 13 (de la figura 6)

Una primera valoración cualitativa nos dice, o nos permite concluir, que frente a los «elementos de exposición» más destacables se eleva la protección a una proporción de 13 de 24, y que en el caso de los «contextos más desafiantes» (por cuanto son propicios para el crecimiento de más desafíos) la proporción también crece hasta una relación de 8 de 14, aunque en este último caso la intervención es de un perfil bajo, aunque existente: como en África del Norte, en el debate interno del islam, en la reconstrucción de estructuras estatales-.

El comportamiento de la OTAN descrito (más activo como protector de Estados, pero con más dificultades para actuar prácticamente en contextos) es típico también de esa situación general de incertidumbre, quizá se deba más a esto último que a una debilidad esencial de la organización. La intervención normalmente requiere del consenso político, que a su vez es fruto de una visión intelectual compartida. Ya dijimos que falta ese esquema de análisis en torno al cual se aglutine una interpretación común de la realidad y del porvenir. Sin embargo, la protección, la defensa, la adquisición de capacidades, dependen más de condicionantes económicos, organizativos, tecnológicos y de la gestión política concertada para optimizar los recursos.

La situación actual refleja que tiene mayores problemas en la concertación conceptual o de visión para actuar, aunque con respecto a la construcción de unas estructuras de protección todavía tiene mucho camino por recorrer, no solo en aportados más débiles como el crimen organizado o la seguridad energética, sino también en otros como el terrorismo o la proliferación.

Ahora bien, debemos destacar que su labor protectora de la seguridad es muy importante, y un hecho a reseñar es que sigue siendo un actor presente en las claves del desarrollo de los desafíos. Sería iluso o pretencioso haber iniciado este trabajo pensando que la OTAN era el «todo» en la seguridad de Europa, por lo que hemos intentado desvelar los contornos exactos de su implicación en la misma. El todo no lo es, pero sí un instrumento de gran peso para proteger, por lo que respecta a su momento actual, y un ingrediente importante en cualquier combinado de desafíos que se haga. Esto significa además que debe pensarse en la necesidad de coordinar su actividad con la de otros actores internacionales, precisamente en función del caso que se discuta y del entorno circundante.

Exhibidos estos números y estas proporciones, no es conveniente que ahondemos en una descripción más detallada del cálculo estratégico de su desaparición (ya ha quedado evidenciado en la segunda parte), sino que necesitamos seguir avanzando para comprender más aspectos de la seguridad que ocupa desde un punto de vista cualitativo.

En el cuadro general debemos situar la relación especial Europa-Estados Unidos, que la OTAN facilita, o de la que se beneficia, según se mire, para que comprobemos su efecto sobre los intereses de seguridad de Europa.

Dicho vínculo mejora la protección frente a la piratería y a otros «elementos de exposición» al terrorismo, incluyendo el reclutamiento de miembros destinados a formar células. Además, las intervenciones de Estados Unidos en contextos y conflictos regionales suplen la escasa capacidad europea para realizarlos.

En el caso de la proliferación refuerza la protección frente a «elementos de exposición», mejora la capacidad para influir en «contextos desafiantes», muy especialmente en aquellos que tienen que ver con el riesgo potencial de relanzar los nuevos ejes de proliferación. Téngase en cuenta que la influencia de Estados Unidos sobre países no firmantes del TNP es una prerrogativa importante, en cuya relación Europa también pone a prueba la defensa de sus intereses.

En cuanto al crimen organizado, la relación con el país norteamericano hace posible acceder a contextos en los que se desarrollan actividades ilícitas y permite cubrir la protección frente a ciertos «elementos de exposición» que la acción de la OTAN no contempla, bien por estar fuera de área o de sus categorías funcionales.

La calidad de la protección frente a ciberataques también se beneficia de los lazos extra-atlánticos (refiriéndose con ese término a la OTAN), así como la

capacidad para entender y actuar en contextos en los que se ocultan quienes quieran esconder sus acciones.

Tiene gran valor para Europa la acción decisiva de Estados Unidos para mantener la estabilidad en espacios vitales para garantizar un suministro energético regular. Aunque en este asunto defiende sus intereses de manera autónoma, lo cierto es que a los europeos proporciona un escenario en el que se reduce la vulnerabilidad.

En lo referente a la redefinición geoestratégica, pensamos que gracias a Estados Unidos (como se ve en la segunda parte), Europa puede estar más protegida frente a riesgos potenciales, y lo más importante, hay contextos (como Asia-Pacífico) donde toda acción estratégica que pretenda ser decisiva (desde el punto de vista de la seguridad) ha de realizarse a través de ese país.

A modo de resumen podemos decir que la OTAN no agota las posibilidades de defensa de los intereses europeos, ni lo hace la cooperación con Estados Unidos, pero en las lindes de esta última, incluso a su margen, sí puede:

- Cubrir la protección frente a otros «elementos de exposición» o mejorar lo que ofrece la Alianza Atlántica.
- Mejorar la calidad y capacidad de Europa para intervenir militarmente, aunque sea de manera indirecta.
- Permite actuar políticamente en contextos más allá del área de la organización, aunque sea de manera difusa.
- Propicia la defensa de una política que indirectamente beneficia a Europa (estabilidad en Oriente Medio, como ejemplo).
- En ciertos contextos es ineludible pasar por una colaboración con Estados Unidos si se quiere proteger intereses de valor geoestratégico.
- En campos como la proliferación y la redefinición estratégica tiene tanto peso la colaboración política como la acción concertada dentro de la OTAN, a veces, si cabe, las posibilidades son mayores.
- De todas formas, hay ámbitos en los que Estados Unidos guarda celosamente su independencia.

Esto nos da idea de que la organización atlántica se inserta en un ámbito de cooperación que no se limita a ella misma, y por tanto, en una instancia como en otra, debemos entender que se trata de una estructura versátil, capaz de evolucionar y trasladar la atención a «elementos de exposición» y «contextos desafiantes». Algo que nos habla, por supuesto, de características intrínsecas al vínculo, pero también del propio panorama de seguridad. Es decir, estamos en medio de la incertidumbre con una relación que ha de ser por tanto flexible.

En la siguiente fase de nuestro estudio nos gustaría, siempre de acuerdo a los datos ofrecidos en la segunda parte, caracterizar cualitativamente (aunque esquemáticamente) las funciones de la OTAN en el conjunto de los «elementos de exposición» y «contextos desafiantes». La pericia de la organización para proteger, según la división en desafíos, se materializa en las siguientes categorías:

- **Terrorismo:** asistencia. Inteligencia. Coordinación. Visión General. Prevención. Ayuda tecnológica. Cooperación teórica. Valor simbólico. Asociación con terceros países.
- **Proliferación:** asistencia. Ayuda a la actualización tecnológica. Alerta. Reducción de consecuencias de ataques. Protección estratégica. Defensa Colectiva. Prevención en condicionantes estratégicos. Inteligencia. Formación.
- **Crimen organizado:** la protección es más débil. Disciplina del sector de seguridad. Protección tecnológica.
- **Ciberseguridad:** protección de infraestructuras ayudando a los Estados. Protección de información. Ayuda a mantenerse en vanguardia tecnológica. Cooperación para tener visión global. Asistencia en inteligencia. Colaboración con Estados.
- **Seguridad energética:** ayuda a los Estados a la protección de infraestructuras. Ayuda a la protección de rutas y zonas de tránsito. Propicia diálogo estratégico. Ofrece asistencia en caso de desastres. Ayuda en investigación.
- **Redefinición estratégica:** competitividad tecnológica(ayuda). La relación con Rusia es vital para la OTAN. Mecanismo de defensa colectiva como último recurso y garantía estratégica. Se erige en el principal bloque militar del mundo. Sirve y vincula valores y principios con factores geoestratégicos. Reduce la exposición a condicionantes externos. Ofrece asistencia a países miembros que tienen un perfil exterior bajo y que les permite participar en la defensa de intereses estratégicos.

Su función como posibilitadora de la intervención europea en «contextos desafiantes» se caracteriza por lo siguiente:

- **Terrorismo:** contribuye a adaptar la capacidad para intervenir en conflictos. Ofrece asesoramiento a terceros países. Contribuye a la estabilidad en zonas de conflicto. Ayuda a mantener una vigilancia global.
- **Proliferación:** ofrece asistencia a los Estados y ayuda técnica. Disuade las expectativas previas de posibles agresores. Ejerce la disuasión frente a más proliferación. Desempeña una función geoestratégica importante.
- **En ciberseguridad:** ofrece asistencia a los Estados, así como vigilancia y estabilidad en el funcionamiento de los sistemas. Ayuda a actualizar la tecnología defensiva.
- **En seguridad energética:** ofrece a los Estados asistencia, vigilancia global y ayuda a la estabilidad.
- **En redefinición estratégica:** posibilita ciertas intervenciones. Los partenariados añaden valor. La defensa colectiva es un activo estratégico, así como el diálogo con terceros.

Desde el punto de vista cualitativo el nuevo Concepto Estratégico de Lisboa de 2010 suma teóricamente mayores capacidades de protección frente a «elementos de exposición».

En el caso del terrorismo se hace a través de un esquema de mayor defensa cooperativa. De cara a la proliferación combina más protección con una mayor

acción política y una apuesta también por incrementar las estructuras defensivas. La lucha frente a la inestabilidad anuncia más actividad en la protección contra el crimen organizado. En el campo de la ciberdefensa se aplicarán los principios cooperativos de la defensa, beneficiando la actualización tecnológica de los Estados. En el mismo nivel de incremento de la protección se incluye la actividad en el campo de la seguridad energética, y también, mayor compromiso para incluir en los análisis los factores medioambientales. Por último, en lo concerniente a factores geoestratégicos, se propone actuar más frente a los riesgos derivados de la inestabilidad, utilizar un enfoque integrado, mantener la competitividad en el sector de la defensa, y aunque prefiere mejorar la cooperación con Rusia, sigue apostando por no aceptar condicionantes.

Para concluir, el Concepto Estratégico de Lisboa quiere mejorar la capacidad de intervención en contextos favorables al terrorismo, ser más decisiva en los casos de proliferación previa, estar más presente en zonas inestables donde prosperan las actividades ilegales del crimen organizado, contribuir mejor a conservar la ventaja tecnológica, propiciar el entorno estable requerido para el suministro de energía y dotarse de instrumentos más flexibles de cara al diálogo estratégico.

El esfuerzo teórico de adaptación de la estrategia debe ser ahora confirmado por otra política de provisión de medios y recursos. En términos prácticos mayor protección y más intervención, que es la meta a la que conduce lo aprobado en Lisboa, deberá hacerse mediante una reforma de estructuras, pero también obligará a plantearse cómo reconfigurar los presupuestos económicos (clave en una situación de crisis) teniendo que asumir una reducción del gasto militar de los países que más y mejor contribuyen. Esta exigencia llevará a una reformulación de la relación con la Unión Europea, aunque todo ello excede el objeto de nuestro estudio.

Desde el punto de vista teórico deja además algunos flancos al descubierto (continuamos con el concepto estratégico de 2010), como es fijar la inestabilidad como amenaza prioritaria, pero sin dejar perfilados los intereses de intervención en la misma. Esto dificultará en la práctica su actividad en conflictos y contextos, por lo que concluimos que su carácter protector frente a «elementos de exposición» sigue predominando incluso tras el Concepto de Lisboa.

Si nos adentramos en el análisis de lo que significa la OTAN para Europa, como instrumento de proyección de sus intereses en el desarrollo de las claves estratégicas más importantes en las que se desenvuelven los desafíos a su seguridad, deberíamos hablar de lo que en el conjunto de cada apartado representa.

Frente al terrorismo es un medio de ayuda para la protección práctica, pero también aporta base teórica y simbólica que no se debe despreciar, teniendo en cuenta el reto ideológico con el que a veces trata de legitimarse en terrorismo. Su acción es desigual a la hora de proteger a Europa frente a la amenaza que se esconde en algunos contextos. Desde el punto de vista del dilema geoestratégico que implica cierto terrorismo, hay que decir que la relación con Estados Unidos, que no se ciñe a la OTAN, es ineludible por el momento.

En el campo de la proliferación sirve para mantener el statu quo y sus parámetros de seguridad. Directamente es actor implicado en el eje ruso, e indirectamente en el programa iraní a través del gobierno estadounidense. Es plataforma política de defensa y disuasión, incluyendo en lo último su utilidad para mantener la cohesión de todos los aliados. Para muchos países la clave tecnológica sería imposible de abordar individualmente o fuera de la organización. En los demás ejes de proliferación Estados Unidos es vital, Europa no, luego de ello se pueden sacar conclusiones sobre la conveniencia de estar próximos.

En el crimen organizado hay una clave absolutamente fundamental, que es la falta de cooperación internacional, de ahí que se pueda decir que la OTAN contribuye al menos a configurar un foro de cooperación, que se convierte en una plataforma para ulteriores desarrollos dentro de la actividad de la organización, o facilitando la que se produce en conjunto con Estados Unidos o entre grupos de países.

En ciberseguridad, la OTAN deriva hacia este dominio las actitudes ofensivas hacia Occidente, dada la superioridad militar convencional que crea. Y hace bien, además, orientándola hacia donde puede también a contribuir a mantener la superioridad tecnológica.

En cuestiones energéticas el ejercicio de los Estados, y especialmente de Estados Unidos es más persistente, por lo que en la medida que se deducen planteamientos geoestratégicos la OTAN puede ser más decisiva.

Nos parece muy importante resaltar su faceta geoestratégica, cuya redefinición, según hemos desarrollado ampliamente, enlaza con prácticamente el resto de los desafíos. Aquí la cuestión teórica debe abordarse y entender con claridad y sencillez. China es un poder emergente que genera perspectivas. En cambio, la OTAN es una realidad física y política, y por tanto, un medio ya existente para vigilar el comportamiento de otros y así evitar los riesgos de determinadas emergencias. En tal sentido la OTAN no está de momento constreñida por una realidad física que limite su libertad de acción, sino que ofrece una herramienta de poder en la dimensión que lo requiere Europa para no perder el margen de maniobra para actuar en defensa de sus intereses. Ello tiene, de todas formas, un precio, como es el reconocer que a Asia o al Mediterráneo en su conjunto se llega estratégicamente a través de Estados Unidos, pero eso por el momento es una ventaja, ya que es un aliado casi centenario de los europeos.

Ante la incertidumbre la mejor forma de protegerse es identificar puntos débiles y vulnerabilidades, así como adquirir capacidades para adoptar una política defensiva flexible, versátil y adaptable a circunstancias sobrevenidas. En ese aspecto la OTAN desarrolla una labor importante, aun cuando esta afirmación pueda sorprender ahora. Por otro lado, en lo que se refiere a iniciativas más activas cabe pensar que lo más sensato es medir bien los recursos disponibles para intervenir en contextos y poder protagonizar una estrategia relevante a nivel internacional.

La Unión Europea cubre muchos de los aspectos políticos de condicionamiento de la seguridad de la periferia, ayuda a mantener las estructuras multilaterales y reduce la inestabilidad de las regiones vecinas con medios económicos. Sin embargo, la actuación política de carácter nuclear y la presión militar es ejercida más directamente por los Estados individuales. La OTAN también ocupa un lugar en ello, aunque lo más valioso es que permite acceder, a través de otras vías, a espacios geoestratégicos más complicados, pero en emergencia. Es cierto que la UE da a su relación con China un carácter prioritario, que Francia, Alemania, o incluso España, mantienen contactos crecientes y aumentan su cooperación económica. Pero hablamos de dos niveles distintos. En los aspectos centrales de la seguridad, en la orientación del debate estratégico chino, en la capacidad para influir en sus políticas de rearme (convencional y nuclear), en sus relaciones militares con los países vecinos y las grandes potencias, en todo ello Estados Unidos ejerce el liderazgo, y la OTAN es la expresión institucional de una alianza símbolo de la unión occidental que desde el exterior se ve como un elemento a tener en cuenta, y por lo tanto, contribuye a la influencia europea (independientemente del uso que se quiera hacer de ella). Sin la OTAN esa influencia se ejercería más a través del contacto privilegiado que tienen algunos países europeos con Estados Unidos.

En un mundo donde el concepto de amenaza y riesgo estuviera mejor contorneado podríamos decir con claridad si para defender unos intereses o principios determinados la OTAN es absolutamente necesaria o prescindible. Pero cuando no hay lugar para establecer unas normas claras de conducta frente a los desafíos presentes, la organización actúa como parapeto ante la imprevisibilidad exterior, pero también ante la precipitación interior, que puede llevar a errores asumiendo como tendencias consolidadas lo que únicamente son acontecimientos secundarios.

No obstante esa actuación de la organización atlántica tampoco es absoluta en los términos expresados en el párrafo anterior, sino que ayuda a que se ejerza de tal manera y asiste para que sus Estados estén más preparados para esas funciones de protección. Paralelamente es un eje simbólico, de principios unificadores, presta a ejercer un papel geoestratégico orientador en fases de incertidumbre, pero habilitado para ser más contundente en escenarios de definición estratégica más avanzados y que pudieran darse con una China más aseverativa de sus intereses, una Rusia en deriva aún más nacionalista, o un Mediterráneo que evolucionara hacia sistemas populistas-islamistas. El gran coste de la desaparición de la OTAN es la pérdida de este instrumento, que con las características señaladas, permite a Europa solventar la incertidumbre más protegida, así como adquirir ciertas garantías geoestratégicas.

Europa actualmente no tiene capacidad para determinar la evolución de la redefinición geoestratégica de los principales procesos que se están produciendo en el mundo. Quizá no tiene ni tan siquiera la posibilidad de influir en ellos para clarificarlos. Las razones de ello, desde nuestro punto de vista, son las siguientes:

- No tiene discurso líder, que sea seguido por todos los gobiernos y sociedades: la acción que se ejerce, e influencia fruto de la misma, son dispares. Ante Rusia la política alemana y la británica son totalmente

diferentes, y eso le da opciones al Kremlin. Lo mismo podríamos decir sobre la respuesta a los principales acontecimientos políticos, ya no a nivel mundial, sino en la propia periferia del continente: intervención en Libia, conflicto israelo-palestino, Kosovo, etc.

- No cuenta con recursos económicos suficientes, sino que su creciente endeudamiento (con respecto a países como China o Estados del golfo Pérsico) le resta libertad de acción. Y esto lo tenemos que poder en relación con el punto siguiente:
- Militarmente está en fase de retirada, lo que le impide contrarrestar el efecto del endeudamiento con el argumento de la presión militar.
- Por último, debemos añadir que el poder de atracción cultural europea se debe más a la herencia recibida de su pasado que a su producción actual.

Si enfrentamos esta Europa a la incertidumbre exterior, y a la secuencia lógica resultante le añadimos la desaparición de la OTAN, o sin ser tan contundente, dibujamos caminos que conducen a su irrelevancia práctica, obtenemos aún más impredecibilidad, por cuanto reduce la protección frente a «elementos de exposición» y refuerza los medios aptos para ser utilizados en el contexto de diferentes desafíos. En ese sentido la OTAN no realiza la función total para la seguridad europea, sino que de acuerdo con el sino de los tiempos juega un papel importante para Europa. No tiene la exclusividad como ocurrió durante la guerra fría, ya que no aglutina todas las facetas de la relación con Estados Unidos en el área de la seguridad, pero no debe obsesionarnos, pues es propio de las circunstancias de nuestro presente. La proyección del pasado a veces sirve para contagiar de pesimismo a través de la simple comparación entre volúmenes.

Con la sutileza imprescindible en entornos ambiguos, como la que nos puede hacer desenvolvernos positivamente en medio del pantanoso territorio de lo incierto en el caso de la emergencia de China y del resto de desafíos estratégicos, y en la medida en que la OTAN y la alianza con Estados Unidos limite su comportamiento en el campo de la seguridad, Europa, y sus Estados, tienen más libertad para encauzar sus relaciones hacia cuestiones económicas.

La desaparición de la OTAN conlleva también la pérdida de libertad en otras áreas. Le resta capacidad de influir en cuestiones realmente importantes para sus intereses. Ya que no tiene la de determinar (propia de Estados Unidos en ámbitos estratégicos como Asia u Oriente Medio), lo siguiente en importancia sería la de influencia, y eso lo facilita la OTAN. En tal sentido debe considerarse la posibilidad de que la concibiéramos como una plataforma ya creada para obtener beneficios a nivel geoestratégico. Es una ventaja de partida. Gran parte de la indefinición rusa, por ejemplo, se produce por el efecto que causa en ella el temor a la OTAN, lo que la obliga, es cierto, a adoptar una política que genera incertidumbre, pero esta es una opción menos desfavorable para Europa que la formación de un poder sólido y muy contundente en su periferia. La OTAN tiene su coste (el riesgo de contrariar a Rusia), pero el de su desaparición es superior. Los posibles competidores de Europa solo tienen ante sí competidores (pensemos que incluso en foros como el BRIC la competencia latente entre

Rusia y China no se diluye), mientras que Europa puede recurrir a niveles de cooperación que no están al alcance de otros.

Como estamos comprobando, el análisis de la desaparición de la OTAN nos lleva por unos derroteros lógicos, desde el punto de vista geoestratégico, del más alto nivel. Si repasamos (como lo haremos más adelante) las objeciones que se ponen a su existencia, veríamos que estas se encuentran en un nivel inferior. Esto significa que los problemas que esgrimen como detonante de argumentos contrarios tienen solución sin romper el esquema atlántico. En cambio, un sistema es conveniente que estalle cuando los elementos discrepantes, o contradicciones, solo pueden tener una explicación satisfactoria eliminando el marco conceptual global. En el caso de la OTAN ello requeriría que una parte importante de sus miembros defendiera unos regímenes políticos diferentes al que protege el Tratado de Washington, o cuando en el contexto de referencia consideráramos que aisladamente seríamos capaces de ejercer más influencia u obtener más poder que perteneciendo al conjunto: ninguna de estas condiciones se da de momento.

El potencial de la OTAN supera al que se explica públicamente en algunas ocasiones o reconocen los gobiernos. A veces la maniobra de algún actor exterior denota una comprensión muy útil de esa dimensión de lo atlántico. Es conocido que Rusia tiene sus propios recursos antimisiles (por ejemplo, desplegados en Osetia y Abjasia). También lo es que los Estados Unidos han intentado instalar su escudo propio en Europa, con dos formatos diferentes, en el que se ha integrado el que la OTAN llevaba tiempo proyectando. Si se incluye finalmente a Rusia en él se le confiere a este país la posibilidad de restarle autonomía. Pero ya sabemos que Rusia no necesita este instrumento, pues cuenta con uno propio, pero no ve con desgana estar dentro, y así tener influencia, pero sobre todo quitarle margen de maniobra. Luego esto significa que ve como transcendental para sus intereses la existencia de la OTAN (por cuanto invierte grandes esfuerzos en ser tomada en consideración ante algunas de sus decisiones más importantes), más incluso que Europa, que en algún sentido podría sacrificar parte de esa independencia que le da la organización a cambio de buenas relaciones con Rusia. Actitudes como el abandono de Chicago antes de que concluyera la Cumbre de mayo de 2012 habla mucho de la importancia que el gobierno ruso le da a la OTAN⁴⁸, pues no sería lógico entonces tomarse tantas molestias en una escenificación tan llamativa.

Otro significado que podemos atribuir a esto último es que, en medio de ocasionales desacuerdos, la OTAN ha venido ejerciendo una acción disuasoria geoestratégica muy práctica, una función imprescindible especialmente en escenarios de incertidumbre, por cuanto desvía la acción más agresiva hacia otros elementos menos letales.

A pesar de su carácter simbólico, la OTAN no ha respondido a la incertidumbre colaborando a la creación de bloques enfrentados. Su carácter protector

⁴⁸ En cambio se ha interpretado como un gesto de desprecio que precisamente demuestra su irrelevancia.

no lo ha convertido en una institución monolítica cerrada, sino que, aun con sus inconvenientes, incluye mecanismos de compromisos flexibles entre sus miembros. Eso es parte también de la independencia y libertad que deja a los Estados europeos. Y sin embargo, sigue siendo útil por cuanto la cohesión la ofrecen sobre todo esos elementos simbólicos. De esta manera da las mejores ventajas posibles en medio de circunstancias inciertas, pero sin dar lugar a otras fases de enfrentamiento entre bloques, algo que habría activado de tener éxito las pretensiones de convertirla en un brazo armado unívoco de un proyecto moral.

Decíamos que el efecto simbólico (ideológico) une a los miembros de la organización. Esto implica que su potencial supera su actividad material (pero como veremos esto también es propio de la Unión Europea), dado el alto contenido político que posibilita el Tratado de Washington y las amplias declaraciones de principios suscritos al final de cada cumbre. La ambigüedad de su contenido ideológico es un factor disuasorio para terceros en procesos de definición estratégica. Se percibe como una especie de impredecibilidad para quien emprende alguna amenaza a los intereses de sus Estados. Este activo inmaterial, confuso, pero disuasorio, es muy valioso ahora, pero quizá pueda serlo aún mucho más en un porvenir cercano. Entendemos que esto último es así pues refrena las actitudes de quienes, aun generando incertidumbre, podrían verse tentados a convertirla en temeridad. En clave práctica hablamos por ejemplo de Irán, pero también de Rusia o de los intentos de promover nuevos equilibrios en zonas periféricas a Europa, incluyendo Asia Central.

En definitiva, hemos tratado de exponer todos los datos obtenidos en la segunda parte con el fin de caracterizar con precisión lo que hace la OTAN, pero sobre todo de desvelar sus esencias estratégicas en un momento, en que quizá por enésima vez, tildamos de incertidumbre. Y en el que quizá convenga no llenar de tensión y temor ante tal término nuestros análisis, sino de, mientras no sea conveniente hacer otra cosa, adaptarse a él. En ese sentido, en el aquí y en el ahora que vivimos, la OTAN es esencial para Europa.

Pero lo veremos mejor si nos referimos a continuación a todo lo que supondría su desaparición en esta inmediatez de la que hablamos.

En general la OTAN sirve para adaptar mejor a Europa a ese género de circunstancias inciertas que nos rodean. En páginas anteriores aludimos a los cuatro principios de actuación: orientación política de los demás / vanguardia tecnológica / mantenimiento del *statu quo* / intervención en contextos caso a caso. La función aliada sirve para aplicarlos, aunque en ocasiones sea de manera indirecta.

Ya hemos visto cómo estratégicamente tiene capacidad para orientar ciertas opciones del resto, algo más difícil de conseguir por Europa aisladamente, porque el pilar de la relación con más poder para ejercer esa función es Estados Unidos. Es decir, perderíamos poder de influencia en los procesos de redefinición de China, Rusia y en el Mediterráneo.

Por otro lado, la OTAN no es que aporte por sí sola la capacidad de estar a la vanguardia tecnológica, pero sí que contribuye a ello, y acerca

a los países menos avanzados hacia unos estándares y homogeneización del conjunto impensables sin ella. La No-OTAN significa crear más gap tecnológico dentro de los países que hoy forman parte de ella, y también del conjunto de Europa con respecto a otros ejes de desarrollo. En cuestiones como la protección frente a ciberataques, sistemas de despliegue, programas de armas de destrucción masiva, protección de infraestructuras e información, Europa vería descender su nivel técnico. Ello también representaría una pérdida de confianza en las posibilidades de protección de gobiernos e instituciones.

Muy importante es que la No-OTAN pone a Europa ante la posibilidad de sufrir pérdida de influencia para conservar el statu quo general de algunos sistemas internacionales, como el régimen de no proliferación. De esto colegimos que, a priori, la incertidumbre general, podría degenerar en una desventaja que sufriría especialmente Europa. El sistema de No-Proliferación quedaría más a merced de otros actores, toda vez que a través de la OTAN y de la relación con Estados Unidos se participa de alguna manera ante los tres ejes de proliferación que analizamos (Oriente Medio, Rusia, Asia-Pacífico). No es que el sistema desapareciera automáticamente, sino que su evolución quedaría más alejada de la opinión y de la decisión que en cada momento pudieran tomar los europeos. Algo parecido ocurriría en cuestiones como las negociaciones del cambio climático, donde ya se ha visto qué puede ocurrir si las grandes potencias mundiales deciden prescindir de las posturas europeas. El problema no fue lo que ocurrió en la Conferencia de Cambio Climático de Copenhague en 2010, que es un síntoma, sino que Europa demostró que tenía pretensiones de liderazgo (o al menos de influencia) más altas que las que le confería su poder real. En ese sentido necesita aún contar con alianzas fuertes, y con Estados Unidos es idóneo hacerlo así para conservar la defensa de sus intereses a través de sistemas multilaterales que le benefician.

Y finalmente, aunque no es en todas las situaciones que gustaría, la OTAN propicia intervenciones en contextos adonde Europa no puede acudir en solitario. Se discute mucho, es cierto, antes de decidir emprender una misión. Lógicamente es un comportamiento típico ante la incertidumbre que genera toda nueva actuación, pero también una especie de contención de las ambiciones desmedidas por participar en todos los procesos de conflictividad. Aquí su acción es tremendamente imperfecta, ya lo hemos dicho, y su comportamiento deja que desear, se puede aceptar, pero no es evidente cuál es la actitud más correcta en un contexto global como el nuestro, por lo que al menos no impone una rigidez que sería insoportable. Si admitimos que la duda es perjudicial hacemos también buena la afirmación de que la OTAN no funciona bien. Pero si pensamos que ante la incertidumbre lo mejor es protegerse, y que ante la participación activa en el exterior la duda no es tan negativa, encontramos que quizá la aseveración primera se relativiza. Y puede ser que en la convivencia con tantas situaciones de conflictividad la política más realista sea la de examinar muy detenidamente caso a caso. Es una organización lenta, pero al menos no conduce a aventuras audaces. La desaparición de la OTAN le restaría a Europa capacidad incluso para intervenir donde caso a caso se

decidiera que es útil. No ya porque se disipara tal facultad, que en cierto modo la supliría la UE, sino porque tendría que competir ante actores que frente a una Europa aislada mostrarían menos contención, y quién sabe, tal vez ante los propios Estados Unidos.

Los cuatro principios de comportamiento en medio de la incertidumbre (vanguardia tecnológica, orientación opciones de los demás, mantenimiento del statu quo e intervención caso a caso) nos van a servir para hacer una primera evaluación de lo que las lógicas y sublógicas de superación de la OTAN ofrecen como alternativa a la existencia de la organización.

La incertidumbre actual tiene ciertas semejanzas con el «principio de incertidumbre» que repara en el movimiento impredecible de las partículas en la moderna mecánica cuántica. Nuestro modelo de estudio de la segunda parte ha descrito cómo los distintos actores tienen ante sí la posibilidad de escoger «elementos de exposición» y actuar en distintos «contextos desafiantes», lo que hace imposible pronosticar qué tipo de recursos y qué clase de relaciones establecerán. Ahora bien, nuestras cuatro propuestas de actuación parten de esta interpretación de la realidad internacional.

Como en el caso de un escenario de partículas «díscolas», hay también una serie de respuestas teóricas y prácticas que asumen que es factible en cierta manera adaptarse a la indeterminación del movimiento de los demás. Lo importante no es tanto predecir qué harán, como construir las estructuras que impidan un efecto dañino de lo impredecible. En ese sentido ya hemos visto que la OTAN es parte importante de esas estructuras, ayuda a actualizar capacidades tecnológicas, sirve como orientadora de las opciones de los demás, es pieza clave del statu quo presente y, aunque en menor medida, también tiene la potencia para intervenir en el exterior.

¿Por qué son importantes estos principios de actuación para convivir con lo impredecible? La competencia tecnológica reduce la vulnerabilidad frente a cualquier proyecto de agresión que se conciba. La capacidad para orientar a los demás tiene la misma finalidad que los estímulos con que se trata de hacer analizable el movimiento de las partículas, en nuestro objeto de estudio (la realidad internacional) se trataría de ofrecer motivaciones para que otros actúen en la línea general de nuestros intereses. El mantenimiento del statu quo contribuye a crear el marco general en el que se produce de manera controlable el movimiento del conjunto de los actores del escenario internacional. Finalmente, la intervención caso a caso parte del reconocimiento de que es imposible contar con una teoría que nos permita comprender y determinar todo lo que ocurre a nuestro alrededor, por lo que hay que situarse en un nivel de estudio muy particular para poder definir qué podemos hacer en cada situación y en cada contexto.

Dicho lo anterior, hemos escogido un recurso gráfico para mostrar lo que se propone a través de las lógicas y sublógicas de superación de la OTAN. Empleamos como eje de referencia cada uno de los cuatro principios de actuación en la incertidumbre de los que hemos hablado.

Tabla 4: Evaluación alternativas a OTAN

	Orientación del resto	Vanguardia tecnológica	Mantenimiento statu quo	Intervención caso a caso
Secundarización	No posible porque la reforma de la ONU no está avanzada	No, porque no hay referencias explícitas a la misma	Se pierde influencia por parte de Europa para conservar los statu quo actuales	Se subordina a la decisión de otras instituciones internacionales
UE autónoma	No posible, no tiene una imagen real de la UE que existe efectivamente	Tampoco se fija explícitamente cómo objetivo fundamental	Pretende reformas globales para las que la UE no tiene liderazgo real	No posible, pues rechaza el modelo geoestratégico
Búsqueda otros conceptos de seguridad	Se aboga por un cambio de nuestra orientación, no del resto	Se aboga por una redistribución de las capacidades tecnológica de manera mucho más “democrática”	La reforma del sistema internacional le resta influencia a Europa	No permite ningún tipo de intervenciones
Nuevo Tratado Europeo de Seguridad Colectiva	Sólo se permite a un nivel geoestratégico regional: Euroasia	Podrían mantenerse los niveles actuales	Conservación de un statu quo que aún no está negociado	Queda subordinada a las nuevas estructuras que se creen
Disolución de la OTAN	Se diluye este concepto y se crea más incertidumbre al incrementarse el número de unidades o “partículas”	Sólo se podría gestionar en cierto tipo de alianzas, pero no a nivel europeo	Dependería del tipo de alianzas que se creara	Se incrementaría el número de intervenciones de manera incontrolada

Pero de manera más extensa nos gustaría referirnos a costes de índole geoestratégico. Hay países del sur y del este de Europa (incluyendo todos los Balcanes), que frente a la escasez de sus recursos confían en la OTAN para garantizar su autonomía geoestratégica (ya hemos visto el afán atlántico de la política de seguridad de Rumanía). Ya se advirtió que uno de los errores del Tratado de Versalles fue crear tras la Primera Guerra Mundial pequeños Estados en la Europa continental vulnerables a las grandes potencias. Y además no se diseñaron mecanismos efectivos para garantizar su soberanía y protección. Esto está conseguido ahora en la Europa del sureste, donde han aparecido pequeños Estados, al integrarlos en una estructura real de defensa colectiva.

La No-OTAN no implica que en el sureste de Europa se desaten conflictos que diriman ambiciones de otras potencias de forma repentina. Progresivamente crecería la incertidumbre (con resultados poco predecibles) en lo que atañe a riesgos derivados con el crimen organizado, con la inestabilidad geoestratégica, con la proliferación en Oriente Medio y con la posibilidad de expansión de actividades terroristas. Tanto la OTAN, como la relación de estos países con Estados Unidos, y a través de la UE, ayuda a mantener la cohesión de todo el continente.

En lo que se refiere al Cáucaso, y conociendo las dificultades de Rusia en la región, la NO-OTAN contribuiría a una acción más aseverativa del gobierno ruso para acabar con los desafíos a su seguridad que se le plantearan en la región, ahora contenidos por la relación especial que Estados como Georgia tienen con Estados Unidos o por la acción estratégica de estabilización de Turquía. La nueva situación plantearía muchos más problemas a la seguridad de Europa y podría concluir en una estrategia de finlandización por parte del gobierno ruso.

Europa, además, al perder la proyección que le da la OTAN, se alejaría de la posibilidad de actuar (aunque fuera solo a nivel de consultas políticas) en espacios claves para su seguridad sin entrar en competición con Estados Unidos, y esa competición, insostenible en la actualidad, la convertiría en un actor aún más secundario en Oriente Medio, Asia Central, Asia-Pacífico, donde los factores económicos que le dan influencia son secundarios con respecto a una política de estilo estratégico-militar.

La No-OTAN tiene también un coste especialmente agravado por la situación de crisis económica que padece Europa. Si alguna circunstancia puede evitar, sin alejarse de la vanguardia tecnológica, que el ahorro de costes se traslade dramáticamente al terreno de la seguridad, perdiendo capacidades decisivas, esa es la pertenencia a la OTAN. Su ausencia puede hacer transmitir hacia la defensa las prácticas económicamente egoístas (que ya hemos visto en otros escenarios como la política económica), con particulares efectos negativos para la protección de los Estados más débiles frente a los «elementos de exposición» de los que hemos hablado en la segunda parte.

La desaparición de la OTAN es también la fiesta inaugural de una nueva política de equilibrios múltiples en un mundo multipolar, a no ser que triunfaran unos nuevos conceptos de seguridad. No podemos hablar de una instantánea aparición de la inestabilidad (eso se vería con el tiempo), pero sí de la eliminación de un instrumento simplificador de cierta ambigüedad y orientador de claves y valores concretos. La No-OTAN daría alas al miedo (norte, sur y este de Europa) y a las inclinaciones que este genera para alejar apresuradamente la sensación de inseguridad. Es también una forma de refrenar la visión extraordinaria que muchos tiene para ver «oportunidades maravillosas» que dicen comprender antes que nadie cuando la incertidumbre se incrementa.

Pero dados los equilibrios actuales, dentro de la propia Europa se crearía una situación de reposicionamientos para contrarrestar influencias unilate-

rales que perjudicarían una acción común: Francia se siente más cercana a Rusia, aunque también tiene buena relación con Reino Unido, que desconfía de ella; Reino Unido se siente más próxima a los intereses turcos, pero el rechazo a la adhesión viene de Francia y Alemania. Sobre todo, Reino Unido mantiene su relación con buena parte de la Europa continental a través de la OTAN. Así se podría seguir complicando este puzle de intereses, intentando demostrar que la No-OTAN lleva la incertidumbre hasta el mismo interior de Europa.

4.3. LA OTAN EN EL ESCENARIO DE LA INCERTIDUMBRE

Para concluir este capítulo, y no repetir argumentos, algo que seguramente no hemos conseguido evitar, nos gustaría sintéticamente describir la función de la OTAN en el escenario de seguridad actual. Es una institución que contribuye a la organización de la defensa colectiva (como hemos visto no la aglutina por sí sola, y en un última instancia la respuesta de los países es autónoma) de los principios democráticos y libertades que sostienen sus Estados miembros, así como ayuda a la protección de sus intereses vitales y geoestratégicos.

Dicho lo anterior, se podría pensar que la OTAN no es necesaria o es inútil si:

- a) No contribuye a la defensa colectiva o a tenerla organizada colectivamente.
- b) Si los principios democráticos y libertades fundamentales que dice proteger se consideran obsoletos.
- c) Si no fuera necesaria la defensa, particularmente la defensa militar, porque ni estos valores, ni los intereses de los Estados miembros, estuvieran amenazadas, ni pudieran estarlo.
- d) Si pensáramos que ya no es necesaria o conveniente la organización de cualquier tipo de defensa colectiva.
- e) Si se concibiese la seguridad desde una opción no estatalista, es decir, si se pensara que a través de los Estados no deben protegerse estos valores de los que venimos hablando.
- f) Si pensáramos que se dan las circunstancias para que otra organización u otra arquitectura internacional de seguridad contribuye mejor a esta defensa.

Si teóricamente esto es lo que justificaría que se prescindiera de la organización, en la siguiente tabla tratamos de ver si en las lógicas y sublógicas de superación se intenta «legitimar» su pensamiento apelando a las deficiencias esenciales que en estos puntos muestra la OTAN actual, o bien se elevan como motivaciones principales otros principios políticos o ideológicos.

Tabla 5: Legitimación alternativas OTAN

	La OTAN no contribuye defensa colectiva	Defensa otros principios filosóficos	No es necesaria defensa militar	No es necesaria la defensa colectiva	Se desechan principios estatistas	Otra organización contribuiría mejor a la defensa colectiva
Secundarización	No lo plantea en estos términos	No hay otros principios que no sean los democráticos, como la OTAN	Afirma que sí es necesaria, aunque subordinada	No lo plantea en estos términos	Se desechan	No, se trata de subordinar la OTAN a otras
UE autónoma	Lo plantea pero en términos ideológicos	No	Sí es necesaria	No lo plantea en estos términos	Se desechan	No llega a afirmarlo
Búsqueda nuevos conceptos de seguridad	Rechaza principios de defensa colectiva	No	No debe ser importante	No lo es	Se desechan	No es necesaria otra organización
Nuevo Tratado Europeo de Seguridad Colectiva	No afirma esto en ningún momento	No	Sí	Sí lo es	No se desechan	No lo afirma expresamente
Disolución de la OTAN	Lo plantea en términos distintos	No	Sí lo es	Si es necesaria, pero que funcione	No se desechan	No lo afirma expresamente

En general se observa que casi todas las lógicas y sublógicas de superación de la OTAN plantean estos argumentos en términos distintos a los que se esgrimen como defensa de la organización. En todos los casos los valores democráticos que se defienden son los mismos, y las mayores negaciones teóricas proceden de la sublógica «búsqueda de nuevos conceptos de seguridad».

¿Qué significa todo esto? Pues que en casi todos los casos se justifica enarbolar una lógica contraria a la OTAN en el contexto y en la evolución de circunstancias concretas, más que en principios profundamente contrarios a la esencia de la organización. Tampoco se explica contundentemente en ningún caso si se dan las circunstancias favorables para acoger positivamente esos argumentos contradictorios con la naturaleza de la Alianza Atlántica. En la «secundarización» y en la sublógica de una UE autónoma se habla de opciones de futuro, no de realidades. En la lógica de disolución también se explican alianzas futuras, no presentes.

Existen riesgos y amenazas a nuestra seguridad (o si se prefiere utilizar nuestra terminología, «elementos de exposición», «contextos desafiantes» y «desafíos»), e igual que teóricamente no hemos hallado justificaciones argumentativas, en pro de la No-OTAN, que sean «esencialistas» (que contradigan fundamentalmente la existencia de la OTAN), tampoco hemos encontrado sustitutos, que aun siendo imperfectos, colaboren a ir hacia adelante en la protección frente a los elementos característicos de nuestra inseguridad en el ambiente de incertidumbre en el que vivimos.

CONCLUSIONES FINALES

A lo largo de este trabajo sobre «el coste estratégico de la No-OTAN en un contexto de incertidumbre desde una perspectiva europea» hemos analizado cuales son las opciones actuales o alternativas a la OTAN, sistematizando el estudio a través de una clasificación del pensamiento sobre su futuro en corrientes que propugnan su fortalecimiento, su transformación o su superación, que hemos denominado «lógicas», analizando en profundidad las que propugnan su superación. Este análisis ha sido uno de los dos grandes pilares sobre los que hemos sustentado el cálculo del coste de la No-OTAN.

Hemos intentado definir también con precisión qué es eso de un contexto dominado por la incertidumbre y del que hablan las estrategias de seguridad europeas. Como es uno de los dos grandes componentes de nuestro objeto de estudio no podíamos sino detallar bien qué queríamos decir con ese término. Entendemos que este concepto debe distinguirse de inestabilidad y aún más del de conflictividad, y como todo depende de la perspectiva, desde el primer momento hemos explicado que es la característica que se vive desde una posición europea. En tal momento histórico la gestión de la seguridad tiene también sus particularidades. Es obvio que no hay una amenaza que absorba todas las preocupaciones, tampoco es posible contar con un sistema de decisión único (bien multilateral o entre grupos de potencias) en el que todo se pueda negociar. No obstante, hemos querido esforzarnos por demostrar que la incertidumbre también se debe gestionar, y que hay elementos heredados del pasado, como la OTAN, que contribuyen favorablemente a hacerlo. No estamos en tal situación que merezca darse un giro copernicano al paradigma de seguridad, sino que en el actual se puede seguir construyendo estabilidad, aunque teniendo muy presente las circunstancias especiales (como todas) en las que vivimos.

Del conjunto del trabajo queremos que quede bien subrayada la conclusión general de que la desaparición de la OTAN tiene un coste estratégico importante para el futuro de los intereses europeos, pero también para el propio crecimiento de la incertidumbre a nivel global. Y para poder demostrar esto, durante el camino nos hemos desviado hacia muchos lugares distintos (quizá se pueda tener esta sensación leyendo algunas partes del texto), porque debía quedar también claro que para medir el coste de esta ausencia se debía hacer tomando en consideración la mayor parte de nuestro contexto de seguridad. Entiéndase que en sus orígenes la Alianza Atlántica tiene su razón de ser en un único elemento de su contexto de seguridad. Pero tomar este tipo de pensamiento como guía también es habitual. En su momento Gran Bretaña pensó que la seguridad de los mares debía ser el centro de sus intereses. Bismarck creyó que todo debía girar en torno al aislamiento de Francia, Castlereagh en el

equilibrio entre las potencias continentales europeas. Encontramos en los dos últimos siglos, por no remontarnos más atrás, numerosas interpretaciones del contexto internacional en base a una clave principal positiva y clara. Nosotros no hemos pretendido acabar con esta tradición, ni mucho menos, sino desvelar cuál es la clave de nuestro mundo en el terreno de la seguridad, y la conclusión final confirma la idea inicial: esta es la incertidumbre, fruto de la interconexión de múltiples elementos y factores, a distintos niveles jerárquicos y geográficos, sin una teoría, ni ningún poder que pueda aplicarla, que reduzca todo a una visión sencilla de su comportamiento.

¿Por qué la No-OTAN generaría más incertidumbre? Nuestras conclusiones versan sobre la idea de que frente a ella esta organización ayuda a protegernos de lo que hemos denominado en este trabajo «elementos de exposición» (pero no lo hace completamente, algo imposible de conseguir en estos momentos), sirve como instrumento útil (aunque no único, porque esta aspiración tampoco es plausible en nuestra época) y fundamental para actuar en el desarrollo de los desafíos a nuestra seguridad (desafíos en plural, y actuar –decimos...– no afrontar en toda su amplitud –también fuera del alcance de todos los poderes presentes–). Además, concluimos, tiene la bondad de cuanto propicia indirectamente a través de una relación estrecha entre Estados Unidos y Europa.

Si tuviéramos que expresarlo con una frase diríamos que el gran coste de la desaparición de la OTAN sería el de destruir un pilar importante del statu quo que permite a Europa sobrellevar más protegida la incertidumbre. Y lo más importante de todo –creemos poder concluir– es que no contamos por nuestra parte con el recurso (ni teórico ni físico) para ocupar el hueco dejado.

Del mismo modo creemos que los problemas actuales se pueden intentar solucionar sin romper drásticamente con el modelo actual de seguridad europeo –uno de cuyos fundamentos es la defensa colectiva de la OTAN–. Creemos haber confirmado esta idea contrastando claramente las alternativas lógicas analizadas de «superación» del esquema atlántico con las de su «transformación» o de su «fortalecimiento». El objetivo de incluir en la primera parte una explicación de todas estas alternativas era que, de forma transparente, se pudiera ver gráficamente las aportaciones de unas y otras y en qué niveles se desenvolvían.

El estudio de lo que hemos llamado «contexto de seguridad», y de lo que la OTAN hace exactamente, tenía el propósito de buscar una caracterización esencial del papel de esta organización. Si se hubiera preguntado en los años cincuenta cuál era su esencia nadie habría dudado de que era la contención del comunismo. Mas esta cuestión hoy se presta a una respuesta más difícil de expresar. Hemos intentado solventar esta ambigua situación. Con lo dicho a lo largo de la tercera parte nosotros mismos contestábamos a lo que nos planteábamos: ¿cuál es la función de la OTAN en un contexto de incertidumbre? Positivamente creemos haber ofrecido una posible salida: la OTAN de hoy tiene su razón de ser en las necesidades de «hoy» –que hemos desarrollado en la

segunda parte- con las particularidades de lo que «hoy» puede aportar. Esta búsqueda de sus esencias⁴⁹ paralelamente se ha convertido para nosotros en una buena herramienta para analizar lo que aquí llamamos «lógicas» y «sublógicas» que sostienen la «superación» del esquema atlántico.

Creemos que en el extenso análisis en que hemos convertido la tercera parte ha quedado consolidada nuestra hipótesis inicial, entiéndase bien que todo lo que antecede a ella, y deseamos recalcarlo⁵⁰, lo consideramos imprescindible para comprender que la No-OTAN conlleva un incremento de la incertidumbre.

Debemos dejar constancia, a pesar de la necesaria disertación que contiene la última parte, de que se pueden comprimir todas las conclusiones que defendemos en un listado significativo de cuanto nos dice el resultado de este trabajo. Hemos intentado conformar un modelo de análisis para construir una explicación demostrativa de la tesis de partida. Sigue a continuación, de manera gráfica, el desarrollo de una serie de puntos que creemos que condensan y expresan con claridad el lugar teórico hasta el que llega este trabajo.

1. La especificidad de nuestro contexto de seguridad es la incertidumbre: Ahora bien, una caracterización histórica utilizando un adjetivo generalista es un recurso común pero que no tiene valor científico. Bien se puede decir eso de nuestro tiempo como de cualquier otro, hasta durante el apogeo de las grandes potencias la misma sensación ha imperado. Algo similar ocurre cuando se afirma que nos encontramos en la fase de decadencia de una civilización⁵¹. No es una categoría histórica si no se le añade contenido concreto, es decir, si no se acompaña con valoraciones que digan que ese estado se manifiesta exactamente en un punto de la realidad y a qué nivel con respecto a las etapas de estabilidad.

Desde nuestro punto de vista, incertidumbre, la que define la que vivimos hoy, es una palabra que designa un contexto de la seguridad para Europa en la que conviven seis desafíos generales diferentes (en alguno de ellos se esconde alguna amenaza directa como el terrorismo yihadista). Cada uno de estos desafíos coloca ante nosotros una serie de lo que hemos denominado «elementos de exposición» (algunos son más graves, otros son de índole menos agresiva, unos de carácter político, otros económicos) de diversa naturaleza. Además, encuentran a su alcance la posibilidad de aprovecharse de circunstancias que son favorables al desarrollo de factores que incrementan su potencial de riesgo.

⁴⁹ Aquí el término esencia no debe entenderse filosóficamente como lo que permanece, sino más bien desde un punto de vista historicista. Es decir, la esencia de algo va cambiando según las circunstancias, aunque seguimos utilizando el mismo vocablo por cuanto consideramos el cambio como esencial al proceso histórico.

⁵⁰ Lo que antecede es la caracterización extensa de nuestro contexto de seguridad en términos de incertidumbre; la descripción precisa de todo cuanto sucede en esta incertidumbre presente; la interpretación de la función que desempeña la OTAN en el mismo; el análisis teórico de las aportaciones de las alternativas; el estudio de las conexiones prácticas más importantes entre lo que estas últimas proponen y la realidad sobre la que se supone desean actuar.

⁵¹ El escritor y economista José Luis Sampedro hablaba hace poco en relación a la crisis económica y «social» de Occidente, como el síntoma del fin de una civilización. Artículo aparecido en el diario *El Mundo* el día 5 de junio de 2011.

Los actores que intervienen del lado de los desafíos pueden, dependiendo de sus objetivos, de lo propicio de cada momento y de los recursos a su disposición, escoger actuar sobre cada uno de los frentes («elementos de exposición para nosotros») y servirse de las oportunidades que los contextos les ofrecen. Como para ellos la incertidumbre es también parte del entorno, no pueden elegir el escenario y los medios, lo que a vez nos impide predecir su comportamiento. La amplitud y número de estos elementos, así como la inexistencia de un marco teórico y práctico que pueda controlarlos, distingue nuestra incertidumbre de la que se ha vivido en otros momentos históricos.

A su vez cada uno de estos desafíos contempla el desenvolvimiento del resto, con los que se establecen relaciones en lo que atañe a sus objetivos centrales o desarrollo sustancial. También se pueden observar los «elementos de exposición» de otros desafíos y sus contextos, los cuales se pueden compartir igualmente. De esta manera se podría tejer una compleja red de conexiones y enlaces entre desafíos y sus elementos particulares, pero no como un bordado, sino más bien como una figura geométrica tridimensional traspasada de innumerables líneas de unión.

2. Nuestro contexto es muy distinto a cualquier anterior, lo que exige comprender que hay que asumir diferentes soluciones prácticas: Hemos de entender que, tal y como lo hemos descrito, no ha habido nunca en la historia de la humanidad época comparable. Situaciones de globalización sí que se han vivido con anterioridad, en el Mediterráneo con el Imperio Romano, por ejemplo, o en el periodo previo a la Primera Guerra Mundial (por hablar también de fases de la historia contemporánea), pero dejando a un lado también el hecho de que entre ellas no hay similitudes, menos aún con la nuestra. Desde el punto de vista de la seguridad afrontamos situaciones nuevas según describimos en el punto anterior.

Creemos que ante ellas se puede gestionar la seguridad en base a principios de actuación muy específicos, en los que se analice caso a caso no en referencia a un modelo ideológico predeterminado (que es vital para establecer objetivos a perseguir que le den sentido a lo que hacemos, pero no siempre buen consejero para interpretar la realidad), sino al momento que viva el conjunto del entorno de seguridad. No se debe incurrir en el error de erigir como guía de gestión un único criterio, sino la continua evaluación de su impacto sobre los intereses que se quieran defender. Y bien utilizamos el término «gestión» de la seguridad, por cuanto la entendemos como las políticas cotidianas cuyo fin debe ser la protección de los principios generales de los sistemas democráticos. En ese sentido hemos de tener la capacidad de distinguir entre el medio y el fin, pero también entre el medio y el principio (entendiendo por tal el «corpus» intelectual desde el que analizamos contextos y situaciones), de manera que adoptemos siempre una actitud crítica de nuestra forma de ver las cosas y evaluemos si se adapta positivamente a la compleja realidad que en cada momento nos rodea.

3. La OTAN, como el resto de las organizaciones internacionales, es un ente cambiante, pero a la que a veces se le pide que haga cosas con visión anacrónica. Según el hilo argumentativo seguido en los párrafos anterior-

res, y que ha se dejado traslucir a lo largo de todo el trabajo, las organizaciones internacionales están sujetas a presiones de distintas corrientes de pensamiento. Lo hemos explicado en relación con la OTAN, pero se podría hacer extensible a la ONU, la OSCE, la UE, etc. , se aprecia en líneas generales cómo hay tendencias hacia su transformación, su fortalecimiento o su superación. Esto es lógico que se produzca en el interior de las mismas en situaciones de transición, es decir, de incertidumbre.

Pero como lo que nos interesaba era la OTAN, hemos estudiado en profundidad el desarrollo de estos tipos de pensamiento en relación a la concepción de su porvenir. De ello concluimos que hay una gran tensión intelectual en el debate presente, y que desde nuestro punto de vista, utiliza argumentos de mayor calado de los que han sido abordados por el actual Concepto Estratégico de 2010. Así mismo hemos partido de la premisa de que en el futuro, ante la retirada de Afganistán sin los objetivos estratégicos iniciales cumplidos, los recortes económicos en los presupuestos de defensa y las contingencias nacidas fruto de nuevas necesidades de intervención, el debate retornará a sendas ideológicas que no se queden únicamente en discutir qué aspectos reformar, sino que pongan en cuestión su esencia.

Creemos que era necesario examinar el pensamiento en torno a la OTAN. Del mismo concluimos que en algunos de los casos en los que se propone su «fortalecimiento» o su «superación», se parte de concepciones en los que se le atribuye un factor simbólico anacrónico: ni es la época de la contención de nadie o de nada, ni tampoco la de la ruptura de los paradigmas de seguridad, tan solo la etapa de un proceso que calificamos de incertidumbre.

4. En función de lo anterior pensamos que era necesario delimitar con precisión las funciones esenciales de la OTAN en el presente, para no proyectar sobre el mismo una institución que ya no conviene, o bien concebir un ente cambiante (idealmente perfecto) sobre un contexto que no existe. El resultado de nuestras indagaciones nos ha permitido aseverar que en el contexto actual realiza una labor importante, aunque la que los tiempos permiten.

Pero al decir que desarrolla una «labor importante», en realidad utilizamos un calificativo abstracto que deseamos precisar. Exactamente defendemos que la OTAN ayuda a los Estados a protegerse ante los efectos derivados de los que hemos denominado «elementos de exposición», encuentra dificultades para actuar en «contextos desafiantes» (también desarrolla capacidad para ello), aunque no hemos de desdeñar su actividad en los mismos, y es un elemento físico y simbólico que contiene los factores de expansión de algunos desafíos a la seguridad europea. Ahora bien, no puede contemplar toda esa red tejida en la figura de tres dimensiones que refleja la incertidumbre del siglo XXI para Europa. Es una aspiración excesiva atribuirle ese cometido.

La OTAN, por sí misma, y por el entorno, requiere de cambios continuos, pero esto no debe confundirse con el pensamiento sobre su obsolescencia. Los errores cometidos, las inadaptaciones (de todo lo cual ha habido), deben conformar un nivel de pensamiento que no debe elevar artificialmente de ca-

tegoría esos problemas. Hemos intentado demostrar que la incapacidad para afrontar un desafío, o para actuar sobre un contexto determinado, no ofrece el argumento suficiente para invalidar el efecto de su presencia sobre el conjunto del sistema de seguridad.

Es cierto que la organización que se configura tras la Cumbre de Lisboa no asume todas las necesidades de su reforma, puede ser verdad que no satisfaga a muchos, pero la clave de esta insuficiencia está en Europa, en su capacidad, o no, para gestionar positivamente su complejidad interna. No es este únicamente el punto crítico del futuro de la OTAN, también del progreso de la integración europea en su conjunto.

5. Existen alternativas teóricas de cierta entidad a la OTAN, que por supuesto nos hablan de debates intelectuales que se desarrollan en muchos ámbitos de las opiniones públicas y de los medios académicos. Entendemos además que es una obligación continua la de reexaminar las interpretaciones del contexto y el valor de las alternativas. El discurso esencialista debe ser interiorizado por esta organización y por quienes defienden su mantenimiento como eje de la seguridad colectiva de Europa.

Hemos establecido un análisis crítico y lógico de dichas opciones, las conexiones teóricas entre las mismas y las posibles líneas de evolución. Hemos intentado demostrar que este debate se puede orientar favorablemente a lo que representa y es la Alianza Atlántica y su organización, si se comprenden bien las estructuras mentales que se siguen en su formulación y en su presentación pública. Por esa razón creemos que escuchar el mensaje de todas las opciones, sin discriminaciones, da la oportunidad de un enriquecimiento lógico importante.

En conclusión, hemos sostenido que las opciones que entran dentro de la «lógica» de la «transformación» (que creemos que son las que mejor entienden la dimensión comedida que se puede aspirar a tener ante la incertidumbre) tienen la oportunidad de lograr un acercamiento decisivo a la mayoría de los planteamientos de la «superación»: en concreto a tres de las cinco «sublógicas» identificadas: la «secundarización», una Europa autónoma y la negociación y firma de un nuevo Tratado de Seguridad Colectiva. De igual manera hemos percibido, por el contrario, algunos riesgos de que estas teorías sean también atraídas hacia posturas más radicales e irreconciliables con la conservación del vínculo atlántico. Y por último creemos que desde el punto de vista de la transformación, la que queda como alternativa de más entidad es la que propugna una OTAN en torno a dos grandes pilares: EE. UU. + UE.

6. Porque estamos convencidos de que con este trabajo se ha fundamentado la hipótesis inicial, según la cual, para la seguridad europea el fin de la OTAN significaría un incremento de la incertidumbre, en nuestro caso, perjudicial para los intereses europeos (beneficiosa para quienes se encuentran al otro lado de los desafíos, es decir, todos los actores del contexto internacional que ven una oportunidad de incrementar su influencia explotando las vulnerabilidades de Europa).

Hemos destacado los efectos de esta circunstancia de manera general, en planteamientos abstractos, aunque hemos desarrollado los aspectos y detalles de los mismos. Dejando los mismos a un lado para no repetir cuanto se ha dicho en capítulos anteriores, nos gustaría dedicar unas frases a lo que interpretamos como un incremento de la incertidumbre para Europa derivada de la superación de la OTAN. Se puede concluir que se trata de una pieza que equilibra y ayuda a componer de manera importante un conjunto de elementos que gestionan su contexto de seguridad. Por lo tanto ofrece opciones de solución a problemas, de estudio de los mismos y de anticipación. Dada su magnitud en algunos de estos ámbitos concede margen de acción y autonomía a los Estados europeos. A nivel del contexto global, hasta el momento ha sabido evitar la conformación de bloques, aunque su valor simbólico es muy apreciable en los procesos de definición estratégica que se viven en el presente, en el sentido de que puede evitar que se inclinen de manera adversa a los intereses europeos o que evolucionen hacia posturas de ambiciones hegemónicas desequilibrantes. Y en el campo de lo que aporta concretamente a los Estados para desenvolverse en la incertidumbre, ayuda a mantenerse en la vanguardia tecnológica, frena la pérdida de influencia geoestratégica, ayuda a cohesionar a Europa (especialmente sus áreas periféricas, que tienen oportunidad de participar en actividades de seguridad inalcanzables por sus propios medios) y refrena posturas audaces y aventuras de difícil justificación práctica dentro también del propio continente.

7. Desde el punto de vista teórico las alternativas no están confeccionadas de manera completa, es decir, su calidad científica no es suficiente para llenar el vacío creado por una hipotética supresión de la OTAN. Esto nos ha parecido muy importante de resaltar, y a lo que hemos dedicado bastantes páginas de la tercera parte. No basta, desde nuestro punto de vista, con un análisis real de sus posibilidades, de las consecuencias de su impacto, sino que es vital comenzar haciendo una crítica profunda de los conceptos que utiliza, comprobando si en su desarrollo hay contradicciones, incoherencias, o bien carencias fruto de emplear argumentos de un nivel inferior al objetivo que se destinan.

Hemos destacado algunas coincidencias compartidas por ellas, la más importante de todas es que coinciden en planteamientos para gestionar un descenso de poder occidental y en una disminución de sus compromisos geoestratégicos. Concretamente, la que hemos llamado «secundarización» de la OTAN contribuye a generar más incertidumbre teórica por la insuficiente profundización en sus conceptos iniciales (decadencia del poder occidental, interpretación subjetiva de la actuación de los demás), así como por la desvalorización de las preocupaciones por la seguridad desde la óptica europea. La ambigüedad de la relación entre nuevos conceptos de seguridad y la emergencia de una UE más unida en torno a ellos, es una de las debilidades de esta opción, a la que añadimos que el exceso de introspección europeísta le resta flexibilidad intelectual para entender y poder actuar ante los problemas globales sobre los que promete volcarse. Además, siguiendo la evolución de sus lógicas, concluimos que estas dos alternativas tienden excesivamente a admirar la aplicación de nuevos conceptos de seguridad, lo que las hace más vulnerables frente a los que no comparten los mismos, y al tiempo, les dan unos

instrumentos de análisis de la realidad que no ayudan a fortalecer su pensamiento de manera sólida.

Una lógica moderada y bien intencionada es la que inspira la propuesta de un nuevo tratado de seguridad colectiva. Es además positiva, pues propone crear algo, y lo hace de manera concreta, no solo con referencia a principios y valores (en los que, por otra parte, en todas las alternativas se coincide, incluyendo las denominadas de «transformación» y «fortalecimiento»). No obstante creemos que el proyecto no está bien concluido teóricamente. En sus fases iniciales se debería diseñar un periodo de negociación, previo a lo cual se debería tener prevista toda la serie de consecuencias y motivaciones inherentes al mismo, cosa que en nuestra opinión no está bien contemplada. Como tampoco lo estaría la solución a ofrecer para el caso que el mismo no fructificara, ni el paradigma estratégico por el que se debería abogar si se produjera tal contingencia.

Finalmente hemos creído detectar una contradicción en la cadena de razonamientos que llevan a preconizar un nuevo modelo de alianzas entre democracias. Aparte de que creemos que no está bien explicado en qué consiste (a pesar de que se anuncia como un hecho en sus fases iniciales) no se entiende bien el encadenamiento de argumentos que parte de la constatación de la ineficiencia de la OTAN, y llega hasta la descripción de un esquema de acuerdos con menor alcance y que tampoco solucionan los problemas, sin haberlos orientado antes por una profundización de su transformación.

8. Ahora bien, de todas estas lógicas solo hemos encontrado una posibilidad teórica que es irreconciliable filosóficamente con lo que significa la OTAN: la aplicación de unos conceptos de seguridad completamente nuevos. Hemos dejado entrever que cualquiera de las otras alternativas lógicas puede asumirse en los discursos de la aquí llamada «transformación». Todo podría depender de las iniciativas que se adoptaran en el debate, la renovación de los argumentos y la sofisticación con que se replicara a otros mensajes. En cambio el diálogo con esta otra opción debería celebrarse a nivel de la filosofía política o incluso filosofía de la historia.

Desde nuestro punto de vista, los proyectos que hemos mencionado (al-terglobalización, democracia participativa, etc) están elaborados a partir de unos conceptos que prácticamente conforman una alternativa intelectual. La misma, sin embargo, no tiene la sustancia científica que hemos creído imprescindible para cubrir el reto estratégico que plantearía la liquidación de la OTAN. Su falta de interés por ofrecer soluciones prácticas, desde nuestro punto de vista, no es por desdén a las mismas, sino por la naturaleza excesivamente subjetiva (anteponiendo su visión a la del resto) con que analiza e interpreta la evolución de la realidad internacional. Por esa razón no solo puede ser la semilla de un conflicto ideológico (sumando más incertidumbre), sino que su no-inclinación a la objetividad (en el sentido de objetivación de lo que los demás hacen y piensan) es fuente de un mal entendimiento de muchos procesos.

9. Tampoco, hemos intentando concluir, se dan las circunstancias adecuadas para una materialización, con efectos positivos para Europa y el sistema internacional, de las «lógicas» y «sublógicas» de lo calificado como «superación» de la OTAN. Del análisis teórico hemos pasado al de las realidades que pueden hacer que alguna de ellas se pudiera convertir en el eje de un nuevo sistema de seguridad. Tal aseveración la hemos explicado ampliamente en función de una actualización exhaustiva de cuatro factores de evolución del orden global.

Hemos encontrado que la Unión Europea no es el elemento que pueda erigirse en promotor universal de unos valores nuevos con capacidad de liderar la transformación del sistema de relaciones entre naciones. Su imagen de actor «ético» marca una distancia considerable con su esencia real.

La reforma de las Naciones Unidas está atascada en la discusión de propuestas que aún no consiguen superar las divisiones o agrupamientos de países. De hecho es que las que únicamente tendrían alguna posibilidad de seguir hacia adelante no van en la dirección de acabar con el régimen de directorio actual.

La realidad que justificaría la defensa de unos nuevos conceptos de seguridad ha consistido ser la visión subjetiva de lo que los demás desean para el mundo, sin contrastar verdaderamente con las ambiciones y esperanzas de otros importantes actores internacionales.

Para finalizar, creemos que no existe aún esa red de alianzas entre democracias que pueda ser una alternativa efectiva a la OTAN. No conocemos los compromisos que implican, ni sus componentes, ni, y esto es lo más importante, cómo darían solución a los múltiples problemas geoestratégicos que se le plantearían.

10. A una conclusión final nos llevan todas las anteriores: El esquema de la defensa de la Alianza Atlántica es imperfecto, como lo es nuestro conocimiento de un entorno incierto. Mas la OTAN aporta algunos fundamentos sólidos y la certeza de una mayor incertidumbre si desaparece. El discurso de la renovación continua, adaptando sus esencias a cada momento tiene que crear menos temores que el de su decadencia. Es más complejo, pero ayuda a entender de manera no simplificadora⁵² su razón de ser en la actualidad.

La protección que ofrece la OTAN no es lineal, frente a unos desafíos protege más que frente a otros. Debemos convencernos de que en ella no se agotan todas las posibilidades del vínculo atlántico y de la relación entre Europa y Estados Unidos (un factor más de su complejidad). Además, no debemos depreciar los elementos simbólicos, así, la simple existencia de la OTAN ya dice mucho en el contexto internacional. Es en estos contornos de complejidad donde debemos entender la OTAN de hoy, pero también nuestra Europa y la perspectiva que de ella se deriva.

⁵² No simplificadora significa también acostumbrarnos a comprender su funcionamiento en convivencia con otras iniciativas y procesos, a través de diálogos y relaciones muy complejas.

BIBLIOGRAFÍA

Relación de textos y documentos utilizados directamente para realizar esta tesis doctoral

1. MONOGRAFÍAS, LIBROS Y ENSAYOS

Arteaga Félix: *La Identidad Europea de Seguridad y Defensa. El pilar estratégico de la Unión*. Madrid, 1999. Biblioteca Nueva.

Arteaga, Félix: *La OTAN en su medio siglo: una visión española*. Madrid 1999. Asociación Atlántica Española.

Arteaga, Félix y Fojón, Enrique: *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid, 2007. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Avilés Farre, Juan: *Por un concepto amplio de seguridad*. Madrid, 2002. CESEDEN. Monografías CESEDEN, n.º 55 (Revisión de la defensa nacional).

Aybet, Gülmur y Movre R. Rebeca: *NATO: In search of a visión*. Washington 2009. Georgetown University Press.

Barbé, Esther (coor): *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*. Madrid, 2005. Libros de la Catarata.

Beneyto, José María, y otros: *Europa y Estados Unidos. Una historia de la relación atlántica en los últimos cien años*. Madrid, 2005. Biblioteca Nueva.

Bolt, Paul; Su Changhe y Sharyl Accros: *The United States, Russia and China. Confronting global terrorism and security challenges in the 21st century*. Westport, 2008. Praeger Security International.

Calduch Cervera, Rafael (coordinador): *Influencia de la Nueva Rusia en el actual sistema de seguridad*. Madrid, 2010. CESEDEN. Monografías del CESEDEN, n.º 113.

Caracuel Raya, María Angustias: *Los cambios de la OTAN tras el final de la guerra fría*. Madrid, 2004. Tecnos.

Casinello Aubán, Emilio: *La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad*. Madrid, 2010. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuadernos de Estrategia, 144.

Chivius S, Christopjer: *Recasting NATO'S strategic concept*. Rand Project Air Force. 2009. En www.rand.org/pubs/occasional_papers/2009/RAND_op280.pdf.

- Dimitri Tremin y Alexey Malashenko: *Iran: a view from Moscow*. Washington, 2010. Cornege Endowment.
- Farmer, Brian R.: *Understanding radical islam. Medieval ideology in the twentyfirst century*. Nueva York, 2008. Lang Publising.
- García González, José Antonio (coord.): *La Nueva Geopolítica de la Energía*. Madrid, 2010. CESEDEN. Monografías del CESEDEN, 114.
- García Picazo, Paloma: *Teoría Breve de las Relaciones Internacionales*. Madrid, 2004. Tecnos.
- Garrido Rebolledo, Vicente (coordinador): *Respuestas al reto de la proliferación*. Madrid, 2009. CESEDEN.
- Gebhard, Carmen: *The Crisis Management and Planning Directorate: Recalibrating ESDP planning and Conduct Capacities*. CFSP Forum. Vol. 7. N°. 4. 2009. En www.carmengebhard.com/CFSP_Forum.vol.7.no4.pdf.
- Girard, Ranaud: *La guerra fallida de Israel contra Hezbolá*. Barcelona, 2007. Malabar.
- Goldeir, James: *The Future of NATO*. Nueva York, 2010. Council of Foreign Relations. Special Report n.º 51.
- Gracia Abad (coordinador): *China rising in the global context*. Madrid, 2010. UNISCI Discussion Papers n.º 24.
- Guelke, Adrian: *The new Age of Terrorism and the International political system*. Londres, 1995. IB TAURIS.
- Jiménez Redondo, Juan Carlos: *De Suárez a Rodríguez Zapatero: la política exterior de la España democrática*. Madrid, 2006. DILEX.
- Keddie, Nikki R: *Las raíces del Irán moderno*. Barcelona, 2006. Belacqua.
- Laqueur, Walter: *Una historia del terrorismo*. Barcelona, 2003. Paidós.
- Levit, Matthew: *Hamas, política, beneficiencia y terrorismo al servicio de la Yihad*. Barcelona, 2007. Belacqua.
- Lisbonne-de Vergeron, Karine: *France, European Defence and NATO*. Londres, 2008. Global Policy Institute.
- López-Jacoiste Díaz, Eugenia (Coord.): *La política de seguridad y defensa en Europa*. Navarra, 2006. EUNSA.
- Mahdi Darius Nazemroaya: *The globalization of NATO*. Atlanta, 2012. Ed. Clarity Press.
- Martínez Ramírez, Ricardo: *El Laberinto paquistaní*. Madrid, 2010. CESEDEN. Documentos de Seguridad y Defensa n.º 30.
- Merlingen, Michael y Ostrauskate, Rasa: *European Security and Defence Policy (An Implementation Perspective)*. Londres, 2008. Routledge Advances in European Politics.

- Njolstad, Olav: *Nuclear Proliferation and International Order: Challenges to the Non-Proliferation Treaty*. Nueva York, 2011. Routledge Global Security Studies.
- Núñez García-Sauco, Antonio: *Irán como pivote geopolítico*. Madrid, 2010. CESEDEN. Documentos de Seguridad y Defensa, 35.
- Ottolenghi, Emanuele: *Iran: the looming crisis*. Londres, 2009. Profile Books.
- Palomares Lerma, Gustavo: *Relaciones Internacionales en el siglo XXI*. Madrid, 2004. Tecnos.
- Pascual, Carlos y Elkind, Jonathan: *Energy Security. Economics, politics, strategies and implications*. Washington, 2010. Brookings Institution.
- Pereira Castañares, Juan C. y Martínez Lillo, Pedro, A: *La ONU*. Madrid, 2001. Arco Libros.
- Plo Rubio, Antonio Rafael: *La OSCE y su concepción de la seguridad. La convergencia de las organizaciones regionales europeas y la OSCE en torno a una concepción integrada de la seguridad*. Madrid, 2008. Ministerio de Defensa.
- Pozo García, Fernando del (coordinador): *Sesenta años de la OTAN: ¿Hacia una nueva estrategia?* Madrid, 2010. CESEDEN. Monografías del CESEDEN, 116.
- Sánchez-Barriga Fernández, Rafael (coord.): *La Tercera Generación energética y su repercusión en la seguridad y defensa*. Madrid, 2010. CESEDEN. DOCUMENTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA, 36.
- Sloan, Stanley R.: *Permanent Alliance? NATO and the Transatlantic Bargain from Truman to Obama*. Nueva York, 2010. Continuum books.
- Swart, Lydia y otros: *The Group of 77: perspective on its role in the UN General Assembly*. Filadelfia, 2010. Universidad de Villanova.
- Torres Soriano, Miguel: *La dimensión propagandística del terrorismo yihadista global*. Granada, 2007. Universidad de Granada.
- Towsend, Charles: *Terrorismo*. Madrid, 2012. Ed. Alianza Editorial.
- Vilanova, Pere, y Baqués, Josep, coordinadores: *La crisis del vínculo trasatlántico. ¿Coyuntural o estructural?* Thomson. Aranzadi. 2.ª edición. 2008.
- Viñas, Ángel: *En las garras del águila*. Madrid, 2003. Crítica.
- VV. AA.: *El vínculo trasatlántico*. Madrid, 2004. CESEDEN. Monografías del CESEDEN, n.º 70.
- VV. AA.: *El vínculo trasatlántico tras la guerra de Irak*. Madrid, 2005. CESEDEN. Monografía CESEDEN, n.º 77.
- VV. AA.: *Friends again? EU-US relations after the crisis. Transatlantic Book 2006*. París, 2006. European Insitute for Security Studies.
- VV. AA.: *El futuro de la OTAN después de Riga*. Madrid, 2006. CESEDEN. Documentos de Seguridad y Defensa, n.º 4.

- VV. AA.: *Modelo español de seguridad y defensa*. Madrid, 2007. CESEDEN. Documentos de Seguridad y Defensa n.º 8.
- VV. AA.: *Prospectiva de seguridad y defensa: viabilidad de una unidad de prospectiva en el CESEDEN*. Madrid, 2007. CESEDEN. Monografías del CESEDEN n.º 99.
- VV. AA.: *La Agencia Europea de Defensa: pasado, presente y futuro*. Madrid, 2009. CESEDEN. Monografías del CESEDEN 107.
- VV. AA.: *Las relaciones de poder entre las grandes potencias y los organismos internacionales*. Madrid, 2010. CESEDEN. Monografías del CESEDEN, n.º 110.
- VV. AA.: *Building trust can take the form on investment: energy & regional integration in the Western Mediterranean*. Barcelona, 2010. CIDOB. Colección Monografías CIDOB.
- VV. AA.: *Governing and managing change at the UN*. Nueva York, 2013. Ed. Center for UN Reform Education.
- Wagensberg, Jorge: *Ideas sobre la complejidad del mundo*. Barcelona, 1985. Tusquets.
- Wildman, David y Bennis, Phyllis: *Ending the US war in Afganistán*. Nortahampton. 2010. Olive Branco Press.

2. INFORMES EXTENSOS, ESTUDIOS AMPLIOS Y DOCUMENTOS DE TRABAJO

- Areilza Carvajal, Jaime (Coord.): *Panorama estratégico 2006–2007*. Madrid, 2006. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Arenal, Celestino del: *Entre la dimensión normativa y el reforzamiento del pragmatismo: la política exterior y de seguridad de España en 2007*. Barcelona, 2008. CIDOB. Anuario Internacional CIDOB.
- Assebung, Muriel y Ronya Kempin: *The UE as a strategic actor in the realm of security and defence?* SWP Research Paper. 2009. En www.swp_berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2009.pdf.
- Barbé, Esther: *Disenso y diversidad: la política exterior de España en 2005*. Barcelona, 2005. CIDOB. Anuario CIDOB 2005.
- Barreñada, Isaías: *Alliance of civilizations. International security and cosmopolitan democracy*. Conclusiones del seminario que sobre esta iniciativa se celebró en junio de 2005 en Madrid. FRIDE Working Paper, 13. www.eprints.ucm.es/10533/1/WP_03_05.pdf.
- Bergen, Peter y Hoffman, Bruce: *Assessing the terrorist threat. A report of the bipartisan policy center's national security preparedness group*. Bipartisan Policy Center. Septiembre 2010. En www.bipartisanpolicy.org/sites/default/files/NSPG%20Final%20Threat%20pdf.

- Blanco García, Jaime: *El desarrollo institucional de la política europea de seguridad y defensa*. El futuro de la política europea de seguridad y defensa. Madrid, 2006. CESEDEN. Monografía 85.
- Boonstra, Jos: *El papel de la OTAN en la reforma democrática*. DT n.º 38. FRIDE. Madrid, 2007. En www.fride.org/download/NP38.ESP.pdf.
- Bruce Sophie-Charlotte, Lange Sasha y Oertel, Janka: *Military trends in China: modernizing and internationalising the People's Liberation Army*. Berlin, 2010. En www.swp.berling.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2010.pdf.
- Buchan, David: *The energiewende-Germany's gamble*. Oxford, 2012. The Oxford Institute for Energy Studies. SP26/2012.
- Buján del Campo, Juan Ramón: *Conceptos estratégicos de la UNIÓN EUROPEA/OTAN: estudio comparativo*. Madrid, 2007. CESEDEN. Boletín de Información del CESEDEN n.º 301.
- Calderón, Horacio: *crimen organizado y terrorismo en la triple frontera y regiones adyacentes*. Buenos Aires, 2007. Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires. En www.ieeba.com.ar/COLABORACIONES%20Crimen%20Organizacion%20Terrorismo%20en%20Triple%20Frontera%20zonas%20ad-yacentes%20CALDERON.pdf.
- Can Buharali: *Better NATO-EU relations require more sincerity*. Center for Economics and Foreign Policy. Discussion paper, 2010. En www.gmfus.org/galleries/ct_publication-attachments/NATOgmfdam/NATOpaper.pdf.
- Cartagena Núñez, Ignacio: *La OTAN, la UE y el vínculo transatlántico*. Madrid, 2004. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuadernos de estrategia, n.º 129.
- Enseñat, Barea: *El desarrollo de las capacidades militares y civiles de la Unión Europea*. Madrid, 2005. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuadernos de estrategia n.º 133.
- España, Rafael José R. de: *Acción psicológica en las élites y percepción de amenaza*. Madrid, 2006. En www.ieee.es/archivos/subidos/documentacion/Dsyops%20EliteRisk.pdf.
- FAES: *La OTAN: una alianza para la libertad*. Madrid, 2005. En www.gees.org/Documento-525.pdf.
- Faleg, Giovanni y Giovannini, Alessandro: *The EU between Pooling & Sharing and Smart Defence. Making a virtue of necessity?* Bruselas, 2012. Centre for European Policy Studies. CEPS SPECIAL REPORT. N.º 61/2012.
- Fatjó, Pedro y Colom, Guillem: *La Defensa de la Unión Europea. Voluntades políticas y capacidades militares básicas*. Barcelona, 2005. CIDOB. Documentos CIDOB de Seguridad y Defensa, n.º 5.
- García Cantalapiedra, David: *¿Hacia una nueva relación transatlántica? Una primera aproximación*. UNISCI PAPERS. Madrid, 2005. En www.ucm.es/BUCM/revistas/cps/16962206/archivos/UNIS05052300021.pdf.

- Geers, Kenneth: *A brief introducción to Cyber Warfare*. Aparecido en *Common Defense Quaterly*, Primavera de 2010.
- Graham, Thomas W: *Nuclear weapons stability or anarchy in the 21st century: China, India and Pakistan*. Publicado en enero de 2011 por el Non Proliferation Policy Education Center. www.npolicy.org/article_file/Nuclear_Weapons_Stability_or_Anarchy_in_the_21st_Century_China_India_Pakistan_250211_1545.pdf.
- Hansen, Mie: *Update on Security Council Reform*. Informe hecho público por el Center for UN Reform Education (Universidad de Villanova), en abril de 2011. En www.centerforunreform.org/node/435.
- Horst, F.N.: *Salafist Jihadism in Germany*. Tel-Aviv, 2011. International Institute for Counter-Terrorism.
- Kanwal, Gurmeet (Director del Centro Land Warfare Studies de Nueva Delhi): *China's Emerging Cyber War Doctrine*. Nueva Delhi, 2009. *Journal of Defense Studies*. Vol, 3. n.º 3 de Julio de 2009.
- Karl-Heinz, Kamp: *The way to NATO's new strategic concept*. Roma, 2009. Research Paper n.º 46. Junio 2009. Colegio de la OTAN.
- Kego, Walter y Ozkan, Cemal: *Counteracting Transnational Organised Crime. Challenges and Countermeasures*. Estocolmo, 2010. Institute for Security and Development Policy. Stockholm Paper, 2010. www.ispd.eu/images/stories/ispd_main.pdf/2010_Kego_Ozkan_Counteracting_transnational.pdf.
- Kinnader, Elin: *The Turkish-Iranian gas relationship: politically successful, commercially problematic*. Oxford, 2010. Oxford Institute for Energy Studies. NG 38.
- Krastev, Ivan y Leonard, Mark: *The spectre of a multipolar Europe*. Londres, 2010. European Council on Foreign Relations. En: www.ecfr.eu/page/-/documents/FINAL%20VERSION%20CFR25_SECURITY_UPDATE-AN_SINGLE.pdf.
- Langenhove, Luk van: *The EU as a global actor in a multipolar world and multi-lateral 2.0 environment*. Bruselas, 2010. Egmont Institute. EGMONT PAPERS, 36. En: www.egmontinstitute.org/paperegm/ep36.pdf.
- Martínez Montes, Luis Francisco: *España, Eurasia y el nuevo teatro del mundo*. Barcelona, 2007. CIDOB. Documentos de Trabajo CIDOB n.º 15.
- Montobbio, Manuel: *Triangulando la Triangulación: España/Europa-América Latina- Asia Pacífico*. Barcelona, 2004. CIDOB. Documentos CIDOB Asia, n.º 8.
- Ortega, Martín: *Building the future: The EU's contribution to global governance*. París, 2007. Institute for Security Studies. Chaillot paper 100. En: www.europa.eu/uploads/media/cp100.pdf.
- Ozolina, Zaneta: *Transforming NATO: The view from Latvia*. The German Marshall Fund of The United States. 2006. En www.gmfus.org/galleries/default-files/A4_ozolina_g.pdf.

- Palacio, Vicente (Coord.): *The EU as a global actor: its evolving role in multilateral organizations*. Bruselas, 2011. Editado por el Parlamento Europeo (Directorate General for External Policies. Policy Department.)
- Panda, Jagannath, P. *China's new multilateralism and the rise of BRIC. A realistic interpretation of a multipolar world order*. Estocolmo 2011. Institute for Security and Development Policy. Asia Paper. En: www.ispd.eu/images/stories/isdp-main-pdf/2011_panda_china-new-multilateralism.pdf.
- Paul, Michael: *Germany and Nuclear Weapons*. Berlín, 2010. Working Paper del German Institute for International and Security Affairs. www.swp-berling.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/pau_AP_Jannary2011_ks-pdf.
- Peral Fernández, Luis: *La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno*. Madrid, 2008. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuadernos de estrategia nº 138 IEIEE.
- Pérez de las Heras, Beatriz y Churruca Muguruza, Cristina: *Las capacidades civiles y militares de la UE: estado de la cuestión y propuestas de cara a la presidencia española 2010*. DT 41/2009. Fundación Alternativas. Madrid, 2009. www.falternativas.org/opex/documentos_de_trabajo/las-capacidades-civiles-y-militares-de-la-ue-estado-de-la-cuestion-y-propuestas-de-cada-a-la-presidencia-española-2010-pdf.
- Portero, Florentino: *Relaciones internacionales y la nueva gobernanza mundial*. En: *Panorama Estratégico 2009/2010*. Madrid, 2010. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Powell, Charles: *The year of living dangerously: the European Union and its eastern neighbours in 2008*. Madrid, 2009. Instituto Español de Estudios Estratégicos. PANORAMA ESTRATÉGICO 2008/2009.
- Raczkowski, Konrad: *Transnational Organized Crime. An economic security threat in the Baltic Sea Region*. Estocolmo, 2010. Institute for Security and Development Policy. STOCKHOLM PAPER. www.isdp.eu/images/stories/isdp-main-pdf/2010_raczkowski_transnational_organised-crime.pdf.
- Rolf Mowatt-Larssen: *Al Qaeda weapons of mass destruction threat: hype or reality?* Cambridge, 2010. Belfer Center of Science and International Affairs. Harvard Kennedy School. En: www.belfercenter.ksg.harvard.edu/files/al-qaeda-wind-threat.pdf.
- Segoviano Monterrubio, Soledad: *EE. UU., Gran Bretaña y Francia: un estudio del pensamiento estratégico*. PAPELES nº 98. CIT-PAX 2007. En: www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF/%20Papeles/98/Soledad%20Segoviano%202008.pdf.
- Sokolski, Henry: *Controlling the further spread of nuclear weapons*. Nueva York, 2010. Working Paper CFR. En: www.cfr.org/proliferation/controlling-further-spread-nuclear-weapons/21960.
- Soler, Eduard. *El Mediterráneo tras la cumbre de Barcelona*. Barcelona, 2006. CIDOB. DT CIDOB Mediterráneo, nº 5.

- Tardy, Thierry: *l'union Européene et l'ONU dans la gestion de crise: opportunités et limites d'une relation d'équilibre*. París, 2004. Recherches et Documents n.32. Fondation pour la Recherche Stratégique.
- Terán Elcies, José María: *La transformación de las estructuras de seguridad y defensa ante el nuevo escenario estratégico*. Madrid, 2007. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Panorama estratégico 2006-2007.
- Thranert, Olivier: *Proliferation and non-state actors*. Berlín, 2006. SWP WORKING PAPER. www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/trt_dp_format_ks.pdf.
- Thranert, Olivier y Wagner, Christian: *Pakistan as a nuclear power*. Berlín, 2009. SWP RESEARCH PAPER. www.berlin-org/fileadmin/contents/products/research_papers/2009_RP08_trt_wgn_ks.pdf.
- Treverton, Gregory F y otros: *Film piracy, Organized Crime and Terrorism*. RAND CORPORATION, 2009. www.rand.org/pubs/monographs/2009/RAND_116742.pdf.
- Vasconcelos, Álvaro de y otros: *The European Security strategy 2003-2008. Building on common interest*. EUISS Report, 5./2009. www.iss.europa.eu/uploads/media/ISS_Report_05.pdf.
- Vasconcelos, Álvaro de: *Europe's NATO*. París, 2009. EUISS. ISSUES 29.
- Vasiliiev, Alexander: *The Black Sea region in Turkish-foreign policy strategy: Russia & Turkey on the Black Sea*. Moscú, 2010. Carnegie Moscow Center. Report, 2010/2 En www.carnegieendowment.org/files/Turkey_black_sea_report_eng.pdf.
- Villar Turán, Carlos (coordinador): *La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional*. Madrid, 2009. Instituto Español de Estudios Estratégicos/ Centro Nacional de Inteligencia.
- VV. AA.: *The impact of the accession of Turkey to the European Union*. Madrid, 2008. Instituto Universitario de Estudios Europeos.
- VV. AA.: *Una agenda futura para la política europea de seguridad y Defensa*. DT 38/2009. FUNDACIÓN ALTERNATIVAS. Madrid, 2009. www.falternativas.org/opex/documentos/documentos-de-trabajo/una-agenda-para-la-politica-europea-de-seguridad-y-defensa-2009.pdf.
- VV. AA.: *NATO at 60: Deep roots, new branches*. Revista de Primavera de 2009 de la OTAN: (Textos de Daniel Korski, Kurt Valker y Charles A. Kupchan).
- VV. AA.: *Turquía a las puertas de Europa*. Madrid, 2009. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuadernos de Estrategia, n° 132.
- VV. AA.: *Proceedings of workshop on NATO's strategic concept, 15/16 october 2009*. Baltic Security & Defence Review. Vol 11 2009.
- VV. AA.: *Los nuevos paradigmas de la seguridad*. Madrid, 2009. CIT-PAX e Instituto Español de Estudios Estratégicos.

- VV. AA.: *Panorama estratégico 2009/2010*. Madrid, 2010. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- VV. AA. (coord. Enrique Mora Benavente): *La política europea de seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*. Madrid, 2010. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuadernos de Estrategia, 145.
- VV. AA.: *Nuclear proliferation prospects in the Middle East to 2025*. Informe multidisciplinar publicado por el Non Proliferation Policy Education Center en 2011. www.npolicy.org/article_file/Nuclear_Proliferation_Prospect_in_the_Middle_East_to_2025.pdf.
- VV. AA.: *Relaciones OTAN-Unión Europea a la vista del nuevo concepto estratégico de la Alianza*. Madrid, 2012. ED. CESEDEN.
- Winrow, Gareth: *Problems and prospects for the fourth corridor: the positions and role of Turkey in gas transit for Europe*. Oxford, 2009. Oxford Institute for Energy Studies., NG 30. www.europeangashub.com/article/detail.php?parent_id=28id=45.
- Yañiz Velasco, Federico: *Las iniciativas de cooperación de la OTAN ante el nuevo concepto estratégico*. DT 04/2010. Real Instituto Elcano. Madrid, 2010. www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano.es/organismos+internacionales/dt4-2010.
- Yean-Yves Haine: *ESDP: an overview*. European Institute for security studies. París, 2007. En: www.obreal.org/obreal/file.php?idfile=573.

3. COMENTARIOS, ESTUDIOS BREVES, NOTICIAS, ARTÍCULOS, PROPUESTAS PARA LA DISCUSIÓN

- Abbot, Chris y otros: *Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI*. En: FRIDE, Madrid, 2006. Documento de trabajo, nº 27.
- Aguirre de Cárier, Miguel: *Los nuevos compromisos de desarme y la no proliferación nuclear*. Madrid, 2010. DT 31/2010. Real Instituto Elcano. www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/UCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa-y-seguridad/dt31-2010.
- Aldecoa Lazárraga, Francisco: *En busca del multilateralismo: la recuperación del vínculo entre la política exterior española y la europea*. Barcelona, 2007. CIDOB. Anuario Internacioal CIDOB, 2006.
- Alexander, Yohah: *The consequences of Terrorism – and update on Al Qaeda and other terrorist threats in the Sahel-Magreb. A 2011 report update*. Arlington, 2011. The International Center for Terrorism Studies.
- Ali Mansour: *Hamas: friend or foe in the fight against terrorism*. En: www.ikhwanweb.com/print.php?:23462.
- Álvarez de Sotomayor, Carlos: *El amanecer de la democracia participativa*. INET TEMAS Nº 26. Córdoba, 2003.

- Aras, Büllent: *Turkish islam´s moderate face*. Middle East Quaterly. Septiembre de 1993.
- Arteaga, Félix: *Los europeos y el escudo antimisiles de los EE. UU. en Europa*. ARI 97/2007. Real Instituto Elcano. Madrid, 2007. www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI97_2007_Arteaga.escudo_antimisiles.pdf.
- *La cumbre de la OTAN en Estrasburgo-Kehl. ¿Revisar sus fundamentos tras 60 años?* ARI. 56/2009. Real Instituto Elcano. www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/connect/id17a0380f01995099cfd3170baead1/ARI56-2009-Arteaga_Cumbre_OTAN_Strasburgo_Kelh.pdf.
- *El nuevo concepto estratégico de la OTAN: lógica y estructura*. ARI 2/2010. Real Instituto Elcano. Madrid, 2010. www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano.es/zonas.es/ari12-2010.
- *Guía para la cumbre de la OTAN del 20-21 de mayo de 2012*. Madrid, 2012. Real Instituto Elcano. ARI 38/2012.
- Asmus, Ronald. D. *Rethinking the EU: why Washington needs to support European integration*. Survival. Vol. 47. Nº3. Otoño 2005.
- Bacevich, Andrew J.: *Let Europe be Europe. Why the United States must withdraw from NATO*. Foreign Policy. Número de Marzo/Abril 2010.
- Ballesteros, Miguel Ángel: *Respuestas para el futuro*. Revista Española de Defensa. Julio/Agosto, 2012.
- Baqués Quesada, Josep: *La seguridad global del siglo XXI: un análisis multifuncional*. Madrid, 2004. Revista Ejército.
- Bardají, Rafael: *Estados Unidos: la pax americana*. Madrid, 2004. Instituto Español de Estudios Estratégicos. «Panorama Estratégico 2003-2004».
- *¿Hacia un nuevo concepto estratégico de la OTAN?* Madrid, 2007. GEES. Análisis 218. www.gees.org/articulos/hacia_un_nuevo_concepto_estrategico_de_la_otan_4479.
- *La OTAN: ¿viva o muerta?* Madrid, 2008. GEES. Análisis 284. www.gees.org/articulos/la_otan_viva_o_muerta_5572.
- *What the UE and NATO can do for each other?* Madrid, 2008. GEES. Comentario nº 952. www.gees.org/articulos/what_the_eu_and_nato_can_do_for_each_other_5418.
- *Obama and the decline of civilization*. Madrid, 2012. Ed. Grupo de Estudios Estratégicos. En: http://www.gees.org/articulos/obama_and_the_decline_of_civilization_9497.
- Boonstra, Jos: *La OTAN cumple 60 años: ¿Cómo mantenerse saludable?* MADRID, 2009. FRIDE. POLICY BRIEF. www.fride.org/publicacion/587/la-otan.cumple-60-años:-%C2%BFcom.

- Boonstra, Jos: *The EU's interest in Central Asia: Integrating energy, security and values into coherent policy*. Madrid, 2011. FRIDE. WORKING PAPER, 9.
- Bookings Institution: *Cooperating for peace and security: reforming the United Nations and NATO in Europe Treaty*. Panel del día 24/03/2010. www.reliefweb.int/sites/reliefwebint/files/reliefweb_pdf/node-357540.pdf.
- Brownd, Ted. R.: *Ten recommendations for the next British Secretary of State for Defence*. Heritage Foundation. News. Mayo 2010. www.heritage.org/research/reports/2010/05/ten-recommendations-for-the-next-british-secretary-or-state-for-defense.
- Calduch Cervera, Rafael: *Incertidumbres y riesgos internacionales*. Madrid, 2004. Informe analítico de Análisis Estratégico Internacional, S.L. www.incipe.org/Articulo%20Estrategia%20Global.pdf.
- *La Triada Estratégica para la seguridad en Europa*. REVISTA ATENEA, N° 17. 2010.
- Carmona y Choussat; Juan F.: *La OTAN en un mundo nuevo*. Madrid, 2008. GEES. Colaboraciones, n° 2453. www.gees.org/articulos/la_otan_en_un_mundo_nuevo_5969.
- Caro Bejarano, María José: *Guía de Ciberseguridad para la nueva etapa estadounidense*. Madrid, 2012. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento Informativo 71/2012.
- Castellón Moreno, Joaquín: *La delgada línea entre el terrorismo y la piratería en el océano Índico*. Madrid, 2010. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Análisis, 13/2010. www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA13-2010LineaTerrorismoPirateria.pdf.
- Chacón, Carmen: *Prioridades en Seguridad y Defensa para la presidencia española de la UE*. Ante la subcomisión de seguridad y defensa de la comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo. Bruselas, marzo 2010. www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/Comparecencia_Parlamento_Europeo.pdf.
- Chepesiuk, Ron: *Dangerous Alliance: Terrorism and Organized Crime*. Global Politician (9/11/2007). www.globalpolitician.com/23435.crime.
- Colom Piella, Guillem: *La transición estratégica de Estados Unidos*. Madrid, 2013. Ed. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Opinión, 38/2013.
- Coma, Manuel: *OTAN: El contexto internacional*. Análisis n° 285. GEES. Madrid, 2008. www.gees.org/articulos/otan_el_contexto_internacional_5577.
- Contessi, Nicola P.: *China, Rusia, and the leadership of the SCO: a tacit deal scenario*. China and Eurasia Forum Quaterley. Vol. 8. N° 4. (2010).
- Easton, Ian: *The Asia-Pacific's emerging missile defense and military space competition*. Non Proliferation Policy Education Center. Programa Project49.

2010. www.npolicy.org/articule_file/The_Asia_Pacific_Emerging_Missile_Defense_and_Military_Space_Competition_220111_1143_pdf.
- Elran, Meir y Guzansky, Yoel: *Vision and reality in the Middle East*. Texto conferencia publicado en 2010 por el Institute for National Security de Tel-Aviv. [www.inss.org.il/upload/\(FILE\)1281877506.pdf](http://www.inss.org.il/upload/(FILE)1281877506.pdf).
- Espen Barth Eide: *Nuclear Capabilities in a changing security environment*. NATO-RUSSIA COUNCIL SEMINAR. Texto conferencia en el ministerio de Defensa de Noruega. www.norway.nato.org/news/Nuclear_Capabilities_in_a_changing_security_environment.
- García Cantalapiedra, David: *EE. UU., la OTAN y la necesidad de una nueva estrategia transatlántica en el Gran Asia Central*. ARI 31/2008. Real Instituto Elcano. Madrid, 2008 www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano.es/zonas/es/eeuu-dialogo+transatlantico/ARI31.2008.
- *EE. UU. y el debate del sistema de defensa estratégica BMD*. Madrid, 2008. UNISCI. UNISCI DISCUSSION PAPERS n° 17. www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI%20DP%2017%20-%20Garcia.pdf.
- *La Administración Obama y las relaciones transatlánticas: planteamientos iniciales*. Madrid, 2009. UNISCI. COMENTARIOS UNISCI n° 24. www.ucm.es/info/UNISCI/comentarios/24-DAVID.pdf.
- *The changing nature of NATO: towards a regional security organization?* Madrid, 2010. UNISCI. UNISCI PAPERS. 22.
- García Sánchez, Ignacio José: *Cumbre Mundial de Seguridad Nuclear, 2012*. Madrid, 2012. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento Informativo 17/2012. www.ucm.es/info/UNISCI/revistas/UNISCI%20DP%2022%20DAVID_JAVIER.pdf.
- García Sieiro, José Manuel: *El futuro de la cooperación UE-OTAN*. Jornadas del INCIPE. Madrid, 2008. Real Instituto Elcano e Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior.
- Granatstein, J.L.: *Does Canada still need NATO?* Canadian Defence and Foreign Affairs Institute. Invierno de 2010. www.winnipegfreepress.com/opinion/fiji/does-canada-still-need-nato-89318947.html.
- Gunaratna, Rohan: *Terrorism in South-East Asia*. Madrid, 2010. UNISCI. COMENTARIOS UNISCI, 31. www.ucm.es/info/unisci/comentarios/32_ROHAN.pdf.
- Halimi, Serge: *what is NATO for?* Le Monde diplomatique, version inglesa. 1/ marzo/2009. www.mondediplo.com/2009/03/01/nato.
- Hamzawy, Amr: *Egypt: evaluating proposed constitutional amendments*. Los Angeles Times. Publicado el 7 de marzo de 2011.

- Herpen, Marcel H. Van: *Medvedev's proposal for a pan-european security pact*. Maastricht, 2009. Cicerofoundation. www.cicerofoundation.org/lectures/Marcel_Van_Herpen_Medvedevs_Proposal_for_a_Pan_European_Security_Pact.pdf.
- Hezbollah: *Views and concepts*. (comunicado hecho público en junio de 1997) en www.almashriq.hiof.no/lebanon/300/320/324/324.2/hizbollah/hizbollah-background.html y *Statement of purpose*. (hecho público el 20 de marzo de 1997) www.almashriq-hiof.no/lebanon/300/320/324.2/hizballah.
- Hopkings, Donna: *Counter piracy update*. Conferencia pronuncia en Washington en 2009. Texto en www.fpc.state.gov.152316.html.
- Hunter, Robert E: *NATO after the summit. Rebuilding consensus*. RAND CORPORATION TESTIMONY. 2009. www.rand.org/pubs/testimonies/2009/RAND_CT331.pdf.
- *NATO's planned «strategic concept». is not enough*. European Institute, 2010. www.europeaninstitute.org/April-May.2010/natos-planned-strategic-concept-is-not-enough.html.
- Ian O. Lesser: *EE. UU., el Mediterráneo y las estrategias transatlánticas*. ARI 141/2009. Real Instituto Elcano, Madrid, 2009. www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?UCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano.es/zonas.es/eeuu-dialogo+transatlantico/ari-2009.
- Ibrahim Kalin: *Turkey and NATO: is non-alliance an option?* TODAY's Zaman, Marzo 2010. www.setar.org/public/HaberDetay.aspx?Dil=tr&Ind=1124&q=turkey-and-nato-is-non-alliance-an-option.
- Jerusalem Post: *Barak signs military deal with Russia*. Artículo del día 7 de septiembre de 2010.
- Joffé, George: *The EU and natural gas: the new security agenda*. París, 2010. European Union Institute for Security Studies. EUISS OPINION. www.euractiv.com/energy/eu-and-natural-gas-new-security-agenda-analysis-451129.
- Jones, S. Gregory: *The pleasures of self-deception: the fiction the cyber attacks have slowed Iran's drive for nuclear weapons*. Non Proliferation Policy Education Center, 2011. www.npolicy.org/article_file/The_Pleasures_of_Self_Deception_Fiction.pdf.
- Jourdan, Stanislas: *Firenze 10+10: learning from defeat*. <http://boilingfrogs.info/2012/11/20/lessons-from-firenze-1010/>.
- Kaiser, Karl: *An alternative to NATO membership*. Diario New York Times. 5/ febrero/2009.
- Kassenova, Nargis: *The gas crisis and the financial crisis*. París, 2009. European Institute for Security Studies. www.iss.europea.eu/uploads/media/Gas_crisis_and_financial_crisis_Asia.pdf.
- Keith Braksher: *China leading Global Race to make clean energy*. Noticia aparecida en el New York Times el 30 de enero de 2010.

- *In crackdown on energy use, China to shut 2000 factories*. Noticia aparecida en el New York Times el 9 de agosto de 2010.
- Keohane, David y Charlotte Blommestein: *Strenght in number? Comparing EU military capabilities in 2009 with 1999*. EUISS Policy Brief. 2009. www.iss.europa.eu/uploads/media/PolicyBrief-05.pdf.
- Kern, Soren: *Por qué debería reformarse la Nueva Agenda Transatlántica y por qué no se hará*. Madrid, 2005. Real Instituto Elcano. ARI 51/2005. www.kern.pundicity.com/5434/reformarse-la-nueva-agenda-transatlantica.
- *¿Se reformará la ONU?* Madrid, 2005. Real Instituto Elcano. ARI N° 131/2005. www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/bf37eb804f01873dbc7efc-3170baead/ARI-131-2005-E.pdf.
- Klinger, Bruce: *The case for comprehensive missile defense in Asia*. Backgrounder, 2506. Heritage Foundation, 2011. www.heritage.org/research/reports/2011/01/the-case-for-comprehensive-missile-defense-in-asia.
- Korski, Daniel: *A new agenda for US-EU security cooperation*. Madrid, 2009. FRIDE. WORKING PAPPER, 92. www.fride.org/publication/699/a-new-agenda-for-us-eu-security-cooperation.
- Kovacevic, Aleksandar: *The impact of the Russia-Ukraine gas crisis in South Eastern Europe*. Oxford, 2010. Oxford Institute for energy study. NG 29. www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2010/11/NG29-TheImpactoftheRussianUkraineCrisisSouthEasternEuropa-AlexandarKovacevi-2009.pdf.
- Krastev, Ivan: *The shape of Europe's future*. Sofia, 2010. Centre for Liberal Strategies. www.opendemocracy.net/os-russia/Ivan-Krastev/Shape-of-europes-future.
- Kronstadt, Kalan: *Terrorist attacks in Mumbai, India, and implications for U.S. interests*. Washington, 2008. Congressional Research Service. www.opencrs.com/rpts/R40087-20081219.pdf.
- Kurzman, Charles: *The islamits are not coming*. Texto aparecido en la dirección www.ikhwanweb.com/print.php?id=22584.
- Laborie Iglesias, Mario A.: *La cooperación OTAN-UE en el futuro concepto estratégico de la Alianza Atlántica*. Madrid, 2010. Real Instituto Elcano. ARI 25/2010. www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ba1c4e2804137d84a97a0f-6d616c2160/ARI25-2010_la_cooperacion_OTAN_UE_concepto_estrategico.pdf.
- Lake, Eli: *Muslim Brotherhood seeks end to Israel Treaty*. The Washington Times. 3 de febrero de 2011.
- Lara, Belén: *La instalación en Europa del sistema antimisiles de Estados Unidos*. Madrid, 2007. UNISCI DISCUSSION PAPERS. N° 15. www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI4_Lara.pdf.
- Leijonmarck, Erik y Asyrankujova, Camilla: *The role of organized crime and drug trafficking in Kyrgyzstan's ethnic crisis*. Estocolmo, 2010. Institute for Security

- and Development Policy. Policy Brief, 39. www.isdp.eu/images/stories/isdp-main-pdf/2010.leijonmarck-asyrankujova-the-rolo-of-organised-crime.pdf.
- Levi A. Michael: *US Nuclear posture`s new priorities*. Análisis publicado en 2010 por el Council on Foreign Relations. www.cfr.org/missile-defense/us-nuclear-postures-new-priorities/p21841.
- Lindstram, Gustav: *The Headline Goal*. París, 2007. European Institute for Security Studies.
- Loo, Bernard, F.W. *Chinese military Power: much less that meets the eye*. Singapur, 2010. RSIS COMENTARIOS, 111/2010. Rajaratnam School of International Studies. www.rsis.edu.sg/publications/Perspective/RSIS1112010.pdf.
- Marquina, Antonio: *¿Quién pide cuentas a Occidente?* Madrid, 2008. Boletín documental de la Asociación Atlántica Española n° 19.
- *La Renovación de la OTAN. Lo que realmente cuenta es la futura competición internacional*. Madrid, 2009. UNISCI. Comentario UNISCI, 13. 2009. www.ucm.es/info/unisci/comentarios/OTAN.pdf.
- *La Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*. Madrid, 2009. UNISCI. COMENTARIO UNISCI, 28. www.ucm.es/info/unisci/comentarios/28_MARQUINA.pdf.
- *Global challenges and threats: European and USA approaches*. Madrid, 2010. UNISCI. UNISCI DISCUSSION PAPERS, 22. www.ucm.es/BUCM/revistas/cps/16962206/articulos/UNIS1010130142A.pdf.
- Martin S, Indyk y otros: *Cooperating for peace and security: reforming the United Nations and NATO in Europe Treaty*. Brookings Institution. 2010. www.brookings.edu/media/Files/events/2010/0324_un_nato_reform/2010324_un_nato_reform.pdf.
- Mcnamara, Sally: *Transatlantic security in the 21st century: Do new threats require new approaches?* Heritage Foundation. 2010. www.heritage.org/research/testimony/transatlantic-security-in-the-21st-century-do-new-threats-require-new-approaches.
- Medvédev, Dimitri: *Ha llegado el momento de elevar a Rusia a un nuevo nivel de civilización*. Discurso recogido en la web «al ritmo de los tiempos», pronunciado ante la Duma en otoño de 2009. www.actualidad.rt.com/actualidad/rusia/issue_590_html.
- *Review of the year with the president of Rusia*. Entrevista recogida en www.eng.kremlin.ru/news/1520.
- Menarguez, David Andrés: *Capacidades de la OTAN contra capacidades de la Unión Europea*. Madrid, 2009. CESEDEN. BOLETIN INFORMACIÓN, 311.
- Mesa, Manuela: *Paz y seguridad internacional*. INET TEMAS n° 31. Córdoba, 2005.
- Meyer, Willy: *La mayor arma de destrucción masiva es el hambre y la pobreza*. Secretaría de Izquierda Unida. Documento 10/marzo/2010.

- Mohammad Mamun El-Hadaibi: *The principles of the Muslim Brotherhood*. Accesibles a través de la dirección www.ikhwanweb.com/print.php?id=813.
- Morales Alonso, José (Dir.) *Las relaciones de la Unión Europea con los Estados Unidos y Rusia. Situación actual y perspectivas*. Madrid, 2005. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuadernos de estrategia n° 134.
- Moratinos, Miguel Ángel: *La OTAN del siglo XXI*. Diario El Mundo. 3/abril/2009.
- Musharbash, Yassin: *Al-Qaida kills eighth times more muslims than non-muslims*. En: www.ikhwanweb.com/print.php?id=22135.
- Nowak, Agnieszka: *A new European Security Architecture?* Barcelona, 2009. CIDOB. www.cidob.org/es/publicacions/opinio/seguridad_y_politica_mundial/a_new_european_security_architecture.
- Núñez Villaverde, Jesús A.: *OTAN, Rusia y la Seguridad Europea*. Madrid, 2008. IECAH. www.ieach.org/web/index.php?option=com:content&view=articule&bid=905.otan-rusia-y-la-seguridad-europea&catid=15=articulos&Itemid=9.
- *El incierto futuro de la OTAN*. El País. 10 de abril de 2008.
- *Cumbre de la OTAN en medio de la desbandada*. Artículo publicado por IECAH en 22 de mayo de 2012.
- Ortega Martín, Jorge: *Un momento trascendente para el debate nuclear*. Revista Atenea, n° 17.
- Osama Hamdam Hamdan: *Hamas and Al Qaeda are incompatible* (texto de unas declaraciones de 2006 transcritas por NEFA FOUNDATION). www.nefafoundation.org/file/FeaturedDocs/nefa/Hamasaqincompatible0606.pdf.
- Ózel, Soli: *En el declive de la fase unipolar*. Barcelona, 2006. CIDOB. Anuario CIDOB 2005.
- Pardo Sierra, Óscar: *La Unión Europea y la postguerra en Georgia: ¿El fin del síndrome ruso?* Barcelona, 2008. CIDOB. CIDOB OPINION. www.cidob.org/es/publicacions/opinio/europa/la_union_europea_y_la_postguerra_en_georgia_el_fin_del_sindrome_ruso.
- Peco Yuste, Miguel: *¿Es sostenible la nueva postura de la OTAN en cuando a disuasión y defensa?* Madrid, 2013. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento Opinión, 28/2013.
- Pérez Ramírez, Enrique: *The new NATO Strategic Concept: a vision from Spain*. Madrid, 2010. UNISCI. UNISCI DISCUSSION PAPERS, 22. www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI%20DP%2022%20NUMERO%20ENTERO.pdf.
- Pierotti, Sol: *Factores de valor estratégico presentes en el Cáucaso*. Reporte Cáucaso, 2008. www.reportercaucaso.com/analisis/index.php?option=com_content&view_articule&bid=53.factorres&catid=30:analisis&itemed=66.
- Pop, Adrian: *La OTAN y la UNIÓN EUROPEA: Cooperación y seguridad*. Revista de la OTAN. Verano 2007.

- Portero, Florentino, y Lobo, Ángel : *Presente y futuro de la OTAN*. Texto de las conferencias pronunciadas el 15 de diciembre de 2006 en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. En: www.igm.es/uploads/tx_iugm/Conf_51_01.pdf.
- Pozo, Fernando del: *Tras la cumbre de la OTAN en Bucarest*. Madrid, 2008. Real Instituto Elcano. ARI n° 60/2008. www.realinstitutoelcano.org/wps/ucm/connect/ce701a804f01993295e0f53170baead1/ARI602008_Pozo_Cumbre_OTAN_Bucarest.pdf?MOD=AJPEREZ&CACHEID=CE701A804/01993295E0f53170baead1.
- *Visión desde España de un nuevo concepto estratégico de la Alianza*. Madrid, 2008. Instituto Español de Estudios Estratégicos. En: *Panorama Estratégico 2007-2008*.
- *1949-2009: la OTAN ante su futuro*. ARI 58/2009 Real Instituto Elcano. Madrid, 2009. www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?UCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano.es/zonas.es/ARI158.pdf.
- Priego, Alberto: *La OTAN tras la cumbre de Riga: la puerta sigue abierta*. Madrid, 2007. UNISCI. UNISCI PAPERS. www.ucm.es/BUCM/revistas/cps/16962206/articulos/UNIS0707130071A.pdf.
- Raiu, Costin: *10 security stories that shaped 2012*. En: www.zdnet.com/10-security-stories-that-shaped-2012-7000008576/.
- Ramonet, Ignacio: *¿Qué es la alterglobalización?* Córdoba, 2003. INET TEMAS n° 26.
- Rather, Ely: *The emerging security threats reshaping China's rise*. The Washington Quarterly. Winter, 2011.
- Reinares, Fernando: *Alertas y amenazas: ¿qué decir a los ciudadanos europeos sobre el terrorismo internacional?* Madrid, 2010. ARI 153/2010 Real Instituto Elcano. www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano.es/zonas.es/ari153.2010.
- Rey Marcos, Francisco: *¿Qué hacemos con la OTAN?* Madrid, 2005. En: IECAH.
- Rozoff, Rick: *Israel: Global NATO'S 29TH member*. En: Australia to News. Enero, 2010. www.opednews.com/articles/Israel-Global-Nato-s-29th-by-rick-rozoff-100120-657.html.
- Rupérez, Javier: *Georgia: Kosovo pasa factura*. Madrid, 2008. FAES. PAPELES FAES, N° 76. www.fundacionfaes.org/record_file/filename/2149/papel76.10.pdf.
- Ruiz González, Francisco J.: *El declive de la OTAN y el futuro del Vínculo Transatlántico*. Madrid, 2007. CESEDEN. Boletín de Información del CESEDEN n° 302.
- *El lejano Oriente ruso: ¿Fortaleza o debilidad de la Federación?* Madrid, 2011. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos, n° 07/2011.
- Salazar, Gonzalo de: *El desarrollo de la energía nuclear y los riesgos de proliferación: el caso de Irán*. Madrid, 2010. Real Instituto Elcano. ARI 156/2010. www.riegi.org.

- realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano.es/zonas.es/defensa+y+seguridad/ari156- 2010.
- Sanahuja, José Antonio: *Europa y Estados Unidos después de Bush. La difícil reconstrucción del vínculo transatlántico*. En: Foreign Affairs Latinoamérica. N° 4. 2008.
- Sandee, Ronald: *The Islamic Jihad Union*. NEFA FOUNDATION, 2008. www.nefafoundation.org/miscellaneous/FeaturedDocs/nefaijuoct08.pdf.
- Shayerah, Ilias: *Islamic finance: overview and policy concerns*. Washington, 2008. Congressional Research Service. Order Code RS22031. www.fas.org/sgp/crs/misc/R522931.pdf.
- Shelley, Louise: *Addressing the links of Crime and Terrorism*. Ankara, 2008. Actas del Segundo Simposio Internacional sobre Terrorismo Global y Cooperación Internacional.
- *Human trafficking and conflict*. Estocolmo, 2010. Institute for Security and Development Policy. Policy Brief, 40. www.isdp.eu/images/stories/isdpmain/pdf/2010_Shelley_hartikaimen_human_trafficking_and_conflict.pdf.
- Shmatko, Sergei: *Russia sees too much EU energy diversification*. Declaraciones del ministro de energía ruso a Bloomberg. En: www.government.ru/eng/smi/press/2580.
- Simon, Luis: *Command and control? Planning for EU military operations*. París, 2010. EUISS Occasional paper. www.iss.europa.eu/uploads/media/Planning_for_EU_military_operations.pdf.
- Simon, Serfaty y Biscop, Sven: *A shared security strategy for a euro-atlantic partnership of equals*. Center for Strategic and International Studies, 2009 A report of the global dialogue between the European Union and the United States. www.csis.org/files/publications/090715_Serfaty_Sharedsecurity_web.pdf.
- Sjolinder, Henrik: *Fighting Organized Crime in the EU. A new era with the Lisbon Treaty and the Stockholm Programme*. Estocolmo, 2010. Institute for Security and Development Policy. Policy Brief, 23. www.isdp.eu/images/stories/isdp-main-pdf/2010_Sjolinder_fighting_organized_crime.pdf.
- Soage, Ana Belén: *Shaykh yusuf al-Qaradawi: portrait of a leading islamic cleric*. Middle East Review of International Affairs. Vol. 12. N1 (marzo de 2008).
- Statement of the Political Comisión of PCP: *For the dissolution of NATO. For a policy of Peace and cooperation with all peoples*. 6/abril/2010. www.pcp.pt/dissolution-nato-policy-peace-and-cooperation-all-peoples.
- Stockes, Bruce: *Continental rift: Bridging transatlantic difference on economy policy toward China*. Washinton, 2011. The German Marshall Fund of the United States. www.gmfus.org/galleries/ct_publication_attachments/stockes_Continentalrift_Mar11_pdf.jsessionid_atq2wUU.U96-ubezou.

- Taibo, Carlos: *Cumpleaños de la OTAN*. Diario Público: 3 de abril de 2009.
- The Transnational Foundation for Peace and Research: *46 Arguments against the present and future NATO expansions*. Estocolmo, 2010. <http://www.transnational.org/SAJT/pressinf/pf36.html>.
- Today`s Zaman: *Hizbullah-linked organization: CHF asked for support*. (artículo del día 28 de enero de 2011).
- Tony, Johnson: *The four nuclear outlier states*. Informe publicado por el Council on Foreign Relations, en 2010. www.cfr.org/proliferation/four-nuclear-outlier-states/p22164.
- Torre Valentín, Juan Antonio de la: *Una nueva OTAN o una nueva Unión Europea*. Madrid, 2004. CESEDEN. Boletín CESEDEN n° 284.
- Tovar Ruiz, Juan: *La política europea de Barak Obama: tres meses de nueva relación transatlántica*. Madrid, 2009. Real Instituto Elcano. ARI 66/2009. www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano.es/zonas/es/eeuu-dialogo+transatlantico/ari66-2009.
- Tremin, Dmitri: *A new and modern foreign policy*. The Moscow Times, 14 de mayo de 2010.
- UN NEWS SERVICE (30/07/2010): *UN official warns terrorism and organized crime increasingly linked in Africa*. www.un.org/apps/news/story.asp/www.unicef.org/html/story.asp?NewsID=354978Cr=Terror&Cr1.
- US Citizens for peace and justice: *Not to war: not to NATO*. Manifiesto con motivo de la Cumbre de Estrasburgo-Kehl. Publicado en www.not-to-nato.org.
- Védrine, Hubert: *Las bases de una nueva relación transatlántica*. Madrid, 2007. Revista Política Exterior, n° 115.
- Vilanova, Pere: *Prólogo al libro de C.P. David. La guerra y la Paz*. Barcelona, 2008. Icario.
- Vilks, Andress: *Latvian Organized Crime invests in politics*. Estocolmo, 2010. Institute for Security and Development Policy. Policy Brief, 46. www.isdp.eu/images/stories/isdp-main-pdf/_Vilks_latvian_organized%20crime.pdf.
- Viñas, Ángel: *Relaciones hispano-norteamericanas: historia y enseñanzas*. Fundación General Universidad Complutense de Madrid. Conferencia pronunciada en febrero de 2005. www.milresource.ru/Viñas_article1.pdf.
- VV. AA.: *A compact between The United States and Europe*. Firmado por 61 intelectuales con motivo de la visita de George Bush a Europa en febrero de 2005. www.brookings.edu/fp/cuse/analysys/USEUCompact.pdf.
- VV. AA.: *Timeline of Hezbollah Violence*. Publicado por CAMERA (Committee for accuracy in Middle East Reporting in America) en 2011. www.camera.org/index.asp?x_context=2&x_outlet=1188X-article=1148.

- Weisbord, Albert: *The coming dissolution of NATO*. La Parola del Popolo. Roma, 1977.
- Weiss, Andrew, S: *The Kremlin's Bold Missile Defense Gambit*. Moscow Times (27 de enero de 2011).
- Wojna, Beata: *España: ¿Un nuevo socio estratégico de Rusia en la UE?* Madrid, 2010. Real Instituto Elcano. ARI 107/2010. www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/rielcano/elcano.es/zonas.es/ARI107-2010.
- Wolf, Joerg: *Is NATO's future threatened by the diverging priorities of its members?* FORO DE DEBATE EN ATLANTIC-COMMUNITY. Berlín. 2010. www.atlanticcommunity.org/index/articles/views/is_nato's_future_Threatened_by_the_diverging_priorities_of_its_member.%3F.
- Wolfe, Peter: *Nuevo panorama de defensa europeo: la UE, la OTAN y la relación especial*. Texto conferencia pronunciada en junio de 2008 en I Jornada CEAFE sobre defensa Europea. www.ceafe.eu/images/pdf_eventos/1679091c5a-880fb5e6087eb1b1b2dc.pdf.
- World News: *Statements calls for modernizing missiles*. Noticia aparecida el 22 de enero de 2011 sobre declaración aprobada por la Duma de Rusia.
- Yafimava, Katja: *The June 2010 Russian-Belarussian gas transit dispute: A surprise that was to be expected*. Oxford, 2010. Oxford Institute for Energy Studies. NG 43. www.oxfordenergy.org/WPCMS/WP-content/uploads/2010/11/NG43-TheJune2010RussianBelarrussianGasTransitDisputeASupriseThatWasToBeExpected-KaatyaYafimava-2010.pdf.
- Youngs, Richard: *La política energética de Europa: aspectos económicos, éticos y geopolíticos*. Madrid, 2007. FRIDE. COMENTARIOS FRIDE. www.fride.org/publicacion/54/la-politica-energetica-de-europa:-aspectos-economicos-eticos-y-geopoliticos.
- Zhu Liqun: *China's foreign policy debates*. París, 2010. European Union Institute for Security Studies. CHAILLOT PAPER 121. www.iss.europa.eu/uploads/media/cp121_China_s_Foreign_Policy_Debates.pdf.

4. DOCUMENTOS OFICIALES

- A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*. Londres, 2010. www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191639.pdg.
- Acquisition of paramilitary skills by Al Qaeda-inspired extremist in western countries*. (Informe del ITAC, servicios de inteligencia canadienses, publicado por NEFA FOUNDATION). www.nefafoundation.org/file/ITAC_paramilitarytraining.pdf.
- Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence*. Washington, 2010. ATA Feb 2010-IC Statement for the record.

Aplicación del acuerdo de salvaguardias en relación con el TNP entre el Organismo y la República Popular Democrática de Corea. GC(53)/RES/15.

Background on energy in Europe. Información preparada para el Consejo Europeo de 4 de febrero de 2011. www.ec.europa.eu/europe2020/pdg/energy.background.pdg.

Black Sea Sinergy – A new regional cooperation initiative. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM(2007)160 final.

Bucarest Summit Declaration. www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm.

Comprehensive Political Guidance. (2006). www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts:56425.htm?selecteLocale=en.

Comunicación sobre la no proliferación nuclear. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM(2009) 143 final.

Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de Conflictos. COM(2001) 211 final.

Concepto Estratégico de Lisboa. www.nato.int/lisbon2010/strategic-concepto-2010-eng.pdf.

Concepto Estratégico de Roma. www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm?

Concepto Estratégico de Washington. www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm?mode=pressrelease.

Conclusions on Energy European Council. PCE 026-11.

Conclusiones oficiales de la segunda conferencia de examen y funcionamiento del Tratado sobre Armas Convenciones en Europa y del Acta de Conclusión de la negociación sobre efectivos de personal. Viena, 2001. JCGSW216/v.1.

Chair`s perception papers. Documentos de análisis propuestos por el Secretario General de la OSCE para incluir en el Proceso de Corfú (2009).

Chicago Summit Declaration. En: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm.

Chicago Summit Declaration on Afghanistan. En: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87595.htm.

China`s National Defense in 2010. www.merln.ndu.edu/whitepapers/china_English2010.pdf.

China`s National Defense in 2008. www.merln.ndu.edu/whitepapers/china_English2008.pdf.

China`s National Climate Change Programme. Comisión para el Desarrollo Nacional y la Reforma. www.ccchina.gov.cn/WebSite/CCCHINA/UpFile/File188.pdf.

Council conclusions on Renewable Energy. 3204th Transport, Telecommunications and Energy Council meeting. Bruselas, 2 de diciembre de 2012.

Decisión del Consejo que establece una red europea de grupos de reflexión independientes sobre la no proliferación, en apoyo de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva. DOUE 04/08/2010.

Decisión por la que se crea una Red Europea de Prevención de la Delincuencia y se deroga la decisión 2001/427/JAI. DOUE 08/12/2009.

Declaración de la Alianza sobre la Seguridad de Europa (2009). www.nato.int/cps/en/natolive/news_52835.htm?mode=pressrelease.

Deterrence and Defence Posture Review. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87597.htm.

Desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM(2005) 232 final.

Directiva Defensa Nacional 2012. Por una defensa necesaria, por una defensa responsable. Presidencia del Gobierno. Madrid, 2012.

Documento de Viena 1999: De las negociaciones sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad. OSCE FSC.DOC1/99.

El crimen organizado en España. Madrid, 2010 (Centro de Inteligencia contra el crimen organizado).

Estrategia de la OSCE frente a las amenazas contra la estabilidad y la seguridad en el siglo XXI. Documento estratégico para la dimensión económica y medioambiental. Maastricht, 2003. www.osce.org/es/mc/17509.

Europe and the World. Catherine Asthon. SPEECH10/378.

EU Counter-Terrorism Strategy-Discussion paper. Council of the European Union 9685/10.

EU organised crime threat assessment. OCTA, 2009. EUROPOL, La Haya, 2010. www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/oct2009.pdf.

EU serious and organised crime threat assessment. EUROPOL. La Haya, 2013. En: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/socta2013.pdf>.

European Social Forum (6th): Resoluciones Finales. www.fse_sf.org/spip.php?article693.

Finnish security and Defence Policy 2009. Helsinki, 2009. Prime Minister`s Office Publications, 13/2009.

Hacia una respuesta de la UE ante situaciones de fragilidad. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. COM(2007) 643 final.

Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad y la Política Común de Seguridad y Defensa. Parlamento Europeo A7– 0026/2010.

Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la PESC 2008. Bruselas, 2009. Ed. Comunidades Europeas.

Intercambio de información acerca del Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la Seguridad. (Informe a la FSC-DEC 2/09).

Istanbul Summit Declaration. www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm.

Lisbon Summit Declaration. www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm.

Los diez años de la PESC: desafíos y oportunidades. Comunicación de la Secretaría General del Consejo al Comité de Representantes Permanentes. 15649/09.

Lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva. 15708/03.

National Risk Register of Civil Emergencies. Londres, 2010. www.cabinetoffice.gov.uk/media/348986/nationalriskregister-2010.pdf.

National Security Strategy of the Republic of Serbia. Belgrado, 2009. www.merln.ndu.edu/whitepapers/SerbiaNationalSecurityEnglish2009.pdf.

NATO's comprehensive strategic-level policy for preventing the proliferation of weapons of mass destruction and defending against chemical, biological, radiological and nuclear threats. www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_57218.htm.

Nato-Rusia Council Joint Statement at the meeting of the NATO-RUSIA Council held in Lisbon 20-11-2010. www.nato.int/cps/en/natolive/news_68871.htm.

NATO'S policy guidelines on counter-terrorism. Chicago, 2012. En: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87905.htm.

Nuclear Energy Development in the 21st century: global scenarios and Regional Trends. Organismo Internacional de la Energía Atómica. No. NP-T-1.8).

Nuclear Safety Review for the year 2009. Organismo Internacional de la Energía Atómica GC(54)INF/2.

Nuclear Safety Review for the year 2012. Organismo Internacional de la Energía Atómica GC(56)/INF/2.

Organised Crime & Security. La Haya, 2010. EUROPOL. File no. 2520-87.

Prague Summit Declaration. www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm.

Regulation of the European Parliament and the Council establishing an Instrument for Stability. DOUE 24/11/2006.

Resolutions and other decisions of the General Conference. Organismo Internacional de la Energía Atómica. GC(53)RES/DEC (2009).

Resolutions and other decisions of the General Conference. Organismo Internacional de la Energía Atómica. GC(56)/RES/DEC(2012).

Revised Strategy on Terrorist Financing. Council of the European Union 11778/1/08 REV 1.

Riga Summit Communiqué. www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm.

Russia`s National Security Strategy to 2020. www.rustrans.wikidot.com/russia-s-national-security-strategy-to-2020.

Saudi influences in the Netherlands. Links between the salafist mission, radicalization process and islamic Terrorism. (Informe de los servicios secretos holandeses de 2008 publicado por NEFA FOUNDATION). www.nefafoundation.org/file/FeaturedDocs/AIVD_SaudiInf.pdf.

Statement of estimates of the European Commission for the financial year 2011. Preparation of the 2011 Draft Budget. SEC(2010) 473.

Strasbourg/Kehl Summit Declaration. www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease.

Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020. En: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87594.htm.

TE.SAT 2010: EU terrorism situation and trend report. La Haya, 2010. EUROPOL. www.consilium.europa.eu/uedocs/cwsUpload/TE.SAT%202010.pdf.

TE.SAT 2013. EU terrorism situation and trend report. La Haya, 2013. EUROPOL. https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europol_te_sat2013_Ir_pdf.

The electoral programme of the Muslim Brotherhood for Shura Council in 2007. En www.ikhwanweb.com/print.php?id=822.

The European Union Counter-Terrorism Strategy. 11469/3/05 REV 4.

The EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment-Implementation report. 15443/07.

The French White Paper on defence and national security. París, 2008. www.merln.ndu.edu/Whitepapers/France_English2008.pdf.

The National Security Strategy of Romania. The European Romania, The Euroatlantic Romania. For a better life in a democratic, safer and more prosperous country. Bucarest, 2007. www.merln.ndu.edu/Whitepapers/Romania2007.English.pdf.

The OSCE concept of comprehensive and co-operative security. SEC.GAL/100/09.

The real story behind China`s energy policy and what America can learn from it. Comité del Senado de los Estados Unidos sobre Medio Ambiente e Infraestructuras. Informe presentado en Washington en diciembre de 2010. www.epw.senate.gov/public/index.dfm?FuseAction=Files.Views&FileStore_id=129eefc9f5-46ca-9500-of10b27f41ed.

The United Kingdom's strategy for countering International Terrorism., Londres, 2010. www.official-documents.gov.uk/document/cm75/7547/7547.pdf.

The threat of transnational crime. The globalization of crime. A transnational organized crime threat assessment, 2010. UNODC (Nueva York, 2010).

Third Revision of the text and the shorter document. Permanent Mission of de Islamic Republic of Afghanistan to the United Nations. (New York, febrero de 2011).

Tratado de Washington. Texto oficial en www.nato.int/docu/other/sp/treaty-sp.htm.

Twentieth annual implementation assessment meeting. OSCE, FSC.AIAM27/10.

White Paper Lithuanian Defence Policy. Vilna, 2006.

White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bunderwehr. Berlín 2006. www.merln.ndu.edu/whitepapers/Lithuanian.2006.pdf.

World at risk. Informe de la Comisión para la Prevención de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva y Terrorismo. Washington, 2008. [www.abcnews.go.com/images/TheLaw/WMD_report_pdf#http://abcnews.go.com/imagenes/TheLaw/WMD-report.pdf](http://abcnews.go.com/images/TheLaw/WMD_report_pdf#http://abcnews.go.com/imagenes/TheLaw/WMD-report.pdf).