

# **OTAN: UNA ALIANZA POR LA LIBERTAD**



**ADENDA**  
**“CONSIDERACIONES  
EN TORNO AL 60°  
ANIVERSARIO DE  
LA ALIANZA”**

© FAES Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales  
© Rafael L. Bardají

Reedición ampliada

ISBN: 978-84-92561-02-5  
Depósito Legal: M-12735-2009  
Impreso en España / Printed in Spain

# **OTAN: UNA ALIANZA POR LA LIBERTAD**

**Cómo transformar la Alianza para defender efectivamente  
nuestra libertad y nuestras democracias**

20 de octubre 2005

La OTAN se encuentra en una encrucijada. Puede elegir el camino de la continuidad, aun a riesgo de quedarse al margen de las necesidades de seguridad de sus miembros o, tal y como se expone en el presente informe, puede escoger el camino del cambio estratégico.

Creemos que la OTAN debería dar un salto ambicioso si quiere desempeñar un papel estratégico a la hora de fortalecer la seguridad de sus miembros.

La OTAN se creó en 1949 con el objetivo de defender el Mundo Libre y preservar nuestra libertad y las democracias de la amenaza del totalitarismo. A lo largo de la última década, la OTAN se reinventó a sí misma, pasando de ser un acuerdo colectivo de defensa durante la Guerra Fría a una organización de seguridad colectiva preocupada por la estabilidad de su periferia, y centrándose principalmente en operaciones de apoyo a la paz. Creemos que la OTAN debería proceder a renovarse una vez más si desea seguir teniendo relevancia como proveedor de seguridad en el Mundo Occidental.

Tras el nazismo, el comunismo se convirtió en la gran amenaza existencial en contra de las democracias occidentales. Tras vivir una década de falsa paz, hoy en día nos enfrentamos a una nueva amenaza existencial, el terrorismo islamista. La OTAN tiene que saber responder a este reto y ha de estar a la altura de nuestras necesidades defensivas. Así se expone en el presente informe.

En los próximos años, la OTAN tendrá que debatir su principal objetivo y su ampliación a regiones completamente nuevas. Las cumbres de 2006 y 2008 girarán en torno a estos temas.

Nosotros, en FAES (Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales), queremos realizar una primera aportación a este debate emergente. Por eso, este informe se centra en la auténtica naturaleza del asunto, la visión estratégica, las misiones, las estructuras y la pertenencia a la OTAN. Ya no vivimos en condiciones benignas. Así debemos asumirlo.

A lo largo de varios meses, hemos reunido a un grupo de expertos bajo la dirección de Rafael L. Bardají, director del departamento de Estudios Políticos Internacionales de FAES, y Florentino Portero, secretario ejecutivo de GEES (Grupo de Estudios Estratégicos), para analizar y proponer las ideas que consideramos más apropiadas con el fin de encaminar a la OTAN en la dirección adecuada. A pesar de todas las operaciones que la OTAN está llevando a cabo hoy en día, creemos que la divergencia estratégica entre sus miembros sigue siendo profunda y puede condenar a la organización si no se encauza adecuadamente.

Estoy convencido de que este informe sienta las bases de una Alianza fortalecida, una Alianza que sirve, protege y defiende a sus miembros, al tiempo que promueve y expande la libertad. Es nuestra libertad lo que está en juego y la OTAN tiene la obligación de hacer todo lo que esté en su mano para vencer a los que la amenazan.

**José María Aznar**  
Presidente de FAES



## ÍNDICE

<b>Introducción</b>	<b>8</b>
<b>Por una nueva razón de ser de la alianza</b>	<b>15</b>
<b>Por una estrategia contraterrorista eficaz: La componente de <i>homeland security</i></b>	<b>22</b>
<b>Por una estrategia global de contraproliferación</b>	<b>30</b>
<b>La construcción de la democracia: un objetivo prioritario</b>	<b>35</b>
<b>Transformar el proceso de ampliación</b>	<b>39</b>
<b>Una alianza por la libertad</b>	<b>45</b>
<b>El coste de una OTAN mortecina</b>	<b>50</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>55</b>
<b>Cronología de la evolución de la OTAN</b>	<b>57</b>
<b>Entrevistas realizadas</b>	<b>64</b>

## **INTRODUCCIÓN**

La OTAN se creó para salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de las naciones occidentales. Fundada en los principios de la democracia, libertad individual y el imperio de la Ley, hoy esa necesidad sigue siendo vital. La OTAN logró proteger la libertad y la democracia frente a la amenaza soviética. Ahora es necesario que las defienda frente al extremismo islamista.

La OTAN ha sido una organización victoriosa. Ganó la Guerra Fría, derrotando pacíficamente al comunismo y al expansionismo soviético. También supo actuar en los Balcanes, llevando la paz mediante el uso de la fuerza. Ha sido victoriosa porque siempre supo responder a cualquier amenaza a la que se enfrentara. Victoriosa, en última instancia, porque ha servido como sistema de defensa colectiva frente a las amenazas comunes. Gracias a la OTAN, durante décadas cada país no ha actuado solo, sino que la Alianza ha sido la única institución multilateral verdaderamente útil en la defensa de la libertad.

No obstante, la Alianza Atlántica se encuentra hoy sumida en lo que posiblemente sea la peor crisis en su entera existencia. De hecho, hay dos formas de entender la realidad actual de la OTAN y ninguna promete un futuro mejor. Por un lado, encontramos a quienes sostienen que la Alianza está clínicamente muerta en cuanto que instrumento militar y de defensa colectivo, porque la Alianza habría perdido su razón de ser tras evaporarse la amenaza soviética. 1989 no sólo habría finiquitado la confrontación Este-Oeste, sino sus instituciones militares. Negarse a entender la profunda mutación geoestratégica de comienzos de los 90 y actuar como si nada hubiera pasado llevaría a mantener una OTAN zombi, aparentemente viva por fuera, pero muerta por dentro. Una OTAN dividida e incapaz de actuar colectivamente, como se ha visto en Irak. Con la desaparición de la URSS, los Estados Unidos, la única superpotencia existente, se iría



alejando de sus aliados europeos, capaz de defender por sí sola sus intereses nacionales; paralelamente, los europeos ya no necesitarían a Norteamérica para contrapesar a una nueva Rusia ya no amenazante, como el Moscú soviético, y también querrían ganar autonomía de decisión y acción frente a Washington. Dos tendencias estructurales que, trasladadas al seno de la OTAN, la convierten en un órgano de mutuas recriminaciones e inacción.

Hay una segunda forma de ver la Alianza, hoy imperante en el discurso oficial. Según ésta, la OTAN no estaría muerta ni mucho menos, sino que estaría más activa que nunca. De hecho, existiría una nueva OTAN, forjada a lo largo de los 90, ya no centrada en disuadir la amenaza soviética, sino en contribuir a la exportación de la estabilidad a través de las misiones de apoyo amplio a la paz, tal y como se ha hecho en los Balcanes o tal como se está realizando en un teatro tan alejado de Europa como es Afganistán. Y la OTAN podría llegar a estar también presente en otras zonas, como Darfur, si sus miembros así lo consideraran. La Alianza habría pasado en estos años de ser una organización para la defensa colectiva de sus miembros a convertirse en una institución de seguridad colectiva regional y con una ambición selectivamente global.

Ambas concepciones, paradójicamente, son acertadas. La OTAN pervive, pero no es la OTAN que existía hasta los 90. Ha cambiado su orientación y su composición, amén de sus estructuras. Se ha convertido en otra cosa bajo el mismo nombre, pero no ha muerto. Y también es verdad que nunca antes la OTAN estuvo involucrada en tantas operaciones simultáneamente. De hecho, la OTAN nunca había desplegado fuerzas fuera del territorio de sus miembros hasta mitad de los 90. Nunca se lo había planteado aunque ahora no deje de hacerlo.

**“La OTAN se creó para salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de las naciones occidentales. Fundada en los principios de la democracia, libertad individual y el imperio de la Ley, hoy esa necesidad sigue siendo vital”**

Sin embargo, la creciente y hasta febril actividad de la OTAN no ha disminuido la sensación de que la época dorada de la Alianza es cosa del pasado, que la Organización convive con problemas no resueltos

que pueden llegar a poner en peligro su existencia en cualquier momento. El futuro de la OTAN depende de un más que frágil equilibrio.

De hecho, quienes defienden que la OTAN está hoy más viva que nunca también admiten que la Organización encuentra graves problemas en su funcionamiento, lo que la hace poco eficaz. Es como si sus miembros, agotados de estos años de mutuas recriminaciones, hubieran decidido prometer todo con tal de evitarse mayores disgustos políticos, pero a sabiendas de que no iban a cumplir sus palabras. Por eso las decisiones que adoptan los miembros de la Alianza tardan tanto en cumplirse, si es que se cumplen. En un entorno como el de la Guerra Fría, congelado por definición, la velocidad de reacción de los miembros era secundaria. En un escenario donde hay que poner a disposición de los mandos aliados tropas con las que realizar misiones, la palabra y el compromiso político ya no bastan, hay que generar las fuerzas necesarias y en el tiempo previsto para que los planes puedan cumplirse. Y eso hoy no sucede en la OTAN donde las cumbres se han convertido en una gran plataforma para la retórica y la firma de acuerdos que apenas se cumplen.

Es en este contexto caracterizado tanto por la hiperactividad como por la crisis perpetua, simultáneamente, donde surge el discurso sobre la reforma o la transformación de la Alianza. Pero también aquí coexisten dos visiones sobre la dirección en la que debe avanzar la OTAN. Por un lado, muchos en Europa preferirían que la Alianza sirviera de foro de consultas sobre las grandes cuestiones estratégicas del momento. De hecho, querrían que la OTAN fuera el lugar de diálogo estratégico entre América y Europa que ahora no es; por otro, particularmente del lado norteamericano, ven la necesidad de mejorar las capacidades militares y promover que las fuerzas armadas de los países miembros pierdan su orientación relativamente estática y se conviertan en fuerzas fácilmente desplegables y expedicionarias.

La conjunción de ambas formas de entender el futuro de la Alianza –más político para unos, más capaz militarmente para otros– está dando como resultado una cierta parálisis y el retraso en abordar los cambios que se juzgan necesarios. Resulta muy difícil avanzar en la transformación de las capacidades militares si no existe un consenso sobre para qué se quieren; y, a la inversa, es imposible hacer de la OTAN un club de debate estratégico si la mayoría de sus miembros

resultan marginales en cuanto a su contribución al esfuerzo colectivo o están volcados en su entorno inmediato.

Nosotros creemos que, efectivamente, la OTAN sufre de carencias muy graves en cuanto a capacidades militares se refiere, carencias que deben remediar sus miembros cuanto antes si de verdad cada uno de ellos quiere contar con unos ejércitos capaces de dar respuesta individual y colectiva a los requerimientos del nuevo entorno estratégico. Pero también estamos convencidos de que lo peor de la actual crisis de la OTAN no reside en su disparidad de capacidades militares. Lo que pone en peligro hoy la cohesión de la Alianza, y está determinando si tiene o no un futuro, es la pérdida de una razón de ser compartida igualmente por todos sus miembros.

Que la OTAN haya perdido gran parte de su sentido para sus miembros se debe a una causa estructural, la desaparición a comienzos de los 90 de la amenaza compartida que había estado en la raíz de su nacimiento en 1949, pero también al curso y a las prácticas que ha ido adoptando la Alianza en los años 90 y que, por encontrar una nueva misión histórica en las operaciones de apoyo a la paz en conflictos civiles de terceros países, ha ahondado en la sensación de pérdida de consistencia, subrayando los aspectos de voluntariedad y geometría variable frente a los de actuación colectiva.

Por eso creemos que la reforma que necesita la OTAN no se puede sostener sobre el llamamiento a la buena voluntad de las partes, puesto que hay razones estructurales que exigen más que eso; pero, también es verdad que, sin voluntad por parte de sus miembros, la OTAN será incapaz de reformarse. Igualmente pensamos que por mucho que se haga en el tema de cubrir las deficiencias militares, la reforma de la OTAN tiene que abordar por necesidad el asunto de la visión que sus miembros tienen sobre lo que es y debe ser la organización, su orientación y sus misiones. Sobre su propósito, en suma.

Somos conscientes de que el clima político en el seno de la Alianza sigue arrastrando las heridas abiertas durante la crisis de Irak, que no son sino la erupción de las tendencias de fondo, y que dificultan aún más la forja de un consenso sobre su devenir. No obstante, estamos convencidos de que si la Alianza quiere seguir sien-

do atractiva para sus miembros debe y puede encontrar una fórmula que aleje de su horizonte la división interna y permita avanzar hacia una estructura más eficaz.

**“Lo peor de la actual crisis de la OTAN no reside en su disparidad de capacidades militares. Lo que pone en peligro hoy la cohesión de la Alianza, y está determinando si tiene o no un futuro, es la pérdida de una razón de ser compartida igualmente por todos sus miembros”**

El propósito de la OTAN es proteger la libertad y la democracia. El del terrorismo islamista es imponer su visión teocrática del mundo y para ello necesita atacar nuestra libertad y la democracia. Así lo afirman sus líderes en todos sus textos, alocuciones y comunicados. Como también afirman que se dirigen contra todas las democracias por igual. Debemos tomarnos en serio sus pretensiones, por delirantes que nos parezcan. El mundo ya comprobó, en los años treinta, que pueden llegar a existir tiranos fanáticos capaces de llevar a efecto las monstruosidades que propugnan.

El objetivo de la OTAN debe seguir siendo la preservación conjunta y multilateral de la libertad y la democracia. Su misión ahora está clara: combatir el yihadismo islamista y la proliferación de armas de destrucción masiva a cargo principal, pero no exclusivamente, de grupos o gobiernos islamistas. Son amenazas de distinta naturaleza, pero que tienden a converger en el Gran Oriente Medio. Los grupos terroristas tratan de dotarse de medios de destrucción más y más potentes, capaces de producir en la conciencia ciudadana el mayor impacto posible a través de daños y destrucción incalculables. Sabemos que han tratado de disponer de armamento de destrucción masiva. Determinados gobiernos dictatoriales desarrollan programas de estas características como medio para garantizarse la posibilidad de seguir apoyando la actividad de grupos terroristas, no necesariamente de su misma nacionalidad, así como de la expansión de su ideario fundamentalista, antidemocrático y anti-occidental. En última instancia consideran la utilización de estas armas de destrucción en la guerra que ellos mismos han iniciado. Detrás de estos gobiernos y organizaciones encontramos islamistas y, en menor medida, nacionalistas dispuestos a plantear el futuro de sus

comunidades en términos de enfrentamiento entre diferentes visiones del Islam y entre el mundo musulmán y Occidente.

**“Abogamos por una OTAN eficaz, que se convierta en el mejor instrumento para enfrentarse a nuestros enemigos. Pero también por una Alianza renovada que exprese lo que sus miembros son: naciones occidentales, democracias liberales, amantes de la libertad y la prosperidad”**

En Europa no todos se dan cuenta de la naturaleza de la amenaza o la perciben de igual manera. Para nosotros, la Alianza sigue siendo el mejor instrumento para la defensa colectiva frente a las nuevas amenazas contra la libertad, la democracia y la paz que, como decimos, son una realidad. Que sean de nuevo cuño no disminuye su letalidad.

El anterior Canciller alemán, Gerhard Schröder, señaló hace pocos meses la necesidad urgente de repensar la OTAN. Tenía mucha razón. El Secretario General, De Hoop Scheffer, ha emprendido una tarea en este sentido digna de elogio y de apoyo. A ella queremos contribuir con este informe.

En este informe abogamos por una OTAN eficaz, que se convierta en el mejor instrumento para enfrentarse a nuestros enemigos. Pero también por una Alianza renovada que exprese lo que sus miembros son: naciones occidentales, democracias liberales, amantes de la libertad y la prosperidad. Por eso, en las páginas que siguen vamos a avanzar una nueva visión estratégica para la Alianza Atlántica, así como medidas prácticas para ir acercando a todos sus miembros a dicha visión.

Evidentemente el futuro no está escrito y el de la OTAN tampoco. Pero estamos completamente convencidos de que si la Alianza se queda como está, instalada en la crisis permanente, o no aborda más que una reforma limitada o parcial, no sólo será la continuidad de la Alianza lo que quede en entredicho, sino la seguridad de sus miembros, nuestra seguridad. Por eso pensamos que no queda más remedio que apuntar a una ambiciosa revisión o reforma de la OTAN. Reinventarla o imaginarla de nuevo. Eso es lo que se requiere.

## PROPUESTAS

● **Una nueva visión centrada en la lucha contra el terrorismo islamista y la contraproliferación de armas de destrucción masiva**

- Aprobación de un nuevo concepto estratégico

● **Desarrollo de la componente *Homeland Security***

- Reuniones de la NAC a nivel de ministros de interior
- Creación de un mando funcional contraterrorista
- Integrar fuerzas de seguridad de naturaleza militar
- Creación de un sistema continental de detección temprana
- Ampliar el marco geográfico de *Active Endeavour*
- Creación de un sistema común de protección cibernética

● **Asumir la *democracy-building* como objetivo de las operaciones de paz más allá del *nation-building***

- Creación de un mando funcional para *post-conflict Democracy-building operations*
- Constitución de un fondo común para financiar estas misiones
- Crear una Asociación por la Libertad (PFF)

● **Transformar la ampliación**

- Invitar a adherirse a Israel, Japón y Australia
- Poner en marcha una Asociación estratégica con Colombia e India

● **Nuevos principios para la toma de decisiones**

- Adoptar la abstención constructiva en el funcionamiento de los órganos de la Alianza

# I POR UNA NUEVA RAZÓN DE SER DE LA ALIANZA

La actual crisis de la OTAN afecta a su esencia y no sólo a sus estructuras y procedimientos. Una reforma que sólo busque mejorar éstos no pondrá fin a los problemas. Lo que los aliados necesitan es dotar a la OTAN de una nueva razón de ser y esta razón de ser debe, a su vez, ser relevante para la seguridad compartida. Esta nueva misión o propósito de la Alianza no puede ser otro que preservar la libertad y la democracia derrotando el terrorismo islamista. Es una nueva amenaza compartida, de naturaleza global y que supone un peligro existencial para todos sus miembros. Como organización de defensa colectiva, la OTAN tiene el deber de protegernos frente a la misma.

Para superar su desconcierto estratégico sobre lo que realmente debe hacer, la OTAN debería acometer tres cosas: en primer lugar, ser consciente de la deriva por la que ha pasado desde la caída del muro y la posterior desaparición de la URSS; en segundo lugar, admitir que los planteamientos que hoy rigen la Alianza, tanto en su orientación como en su práctica, no son suficientes para hacer frente de manera exitosa a la amenaza del terror islamista que pesa sobre todos los aliados y que la defensa colectiva sigue siendo una necesidad vital; en tercer lugar, debe adaptar sus estructuras y conceptos para combatir y derrotar el terrorismo islamista.

En sentido histórico, la OTAN puede considerarse una alianza con éxito. A pesar de sus múltiples divergencias internas, se mantuvo sólida y cohesionada durante toda la Guerra Fría, prevaleciendo, finalmente, sobre su principal enemigo, la URSS. Es más, en la

década de los 90 y en un ambiente de seguridad novedoso y para el que la OTAN no estaba preparada, la Alianza supo transformarse para poder dar respuestas a los retos estratégicos del momento, marginando su función de defensa y reinventándose como una organización de seguridad regional, exportadora de estabilidad.

Sin embargo, ese éxito está seriamente en entredicho. Desde el 2001 la Alianza ha sido sacudida cada año por una importante crisis. Podría afirmarse sin lugar a dudas que en estos últimos años vive instalada en una crisis.

La actual situación se ha explicado por causas de muy diversa naturaleza. Por un lado, hay quienes ven en la política de seguridad norteamericana tras el 11 de septiembre una tentación unilateralista que tiende a marginar inexorablemente a las organizaciones colectivas, incluida la OTAN; hay, por el contrario, quien cree que las nuevas ambiciones globales de la UE tienden a primar el compromiso de los europeos con esta organización, supeditando su disponibilidad hacia la Alianza; y hay quien juzga que la clave para comprender la situación que atraviesa la OTAN estriba en el diferencial de capacidades militares entre Estados Unidos y sus aliados europeos. También se ha apuntado como una agravante más el enfrentamiento que surgió en el seno de la Alianza sobre la intervención militar en Irak para derrotar a Saddam Hussein.

**“Lo que los aliados necesitan es dotar a la OTAN de una nueva razón de ser y esta razón de ser debe, a su vez, ser relevante para la seguridad compartida. Esta nueva misión o propósito de la Alianza no puede ser otro que preservar la libertad y la democracia derrotando el extremismo islamista”**

Teniendo cada una de ellas parte de razón, creemos que todas se quedan en las manifestaciones de una causa mucho más profunda y que es, en realidad, la que genera y sostiene la actual crisis de la OTAN, posiblemente la mayor y más grave de toda su historia.

La Alianza ha vivido siempre entre crisis. Prueba de ello son los innumerables estudios dedicados a dichas crisis, desde el paso de la



## I. POR UNA NUEVA RAZÓN DE SER DE LA ALIANZA

estrategia de la represalia masiva a la respuesta flexible, la salida de Francia de la estructura militar integrada, la gestión del conflicto greco-turco, o el despliegue de los euromisiles. No obstante, lo que diferencia todas esas crisis de la que se padece hoy en día es que en aquéllas se discutía sobre los medios y la mejor estrategia para hacer de la defensa colectiva la mejor defensa posible, mientras que en la actualidad lo que se pone en cuestión es la necesidad y la existencia misma de una defensa colectiva. Es el ser de la OTAN lo que está en cuestión.

La Alianza se creó debido a la incapacidad de muchos de sus miembros para garantizar por sí mismos su propia seguridad frente a una amenaza existente, que ponía en peligro su ser, su forma de vida. La Alianza surge como el compromiso de defenderse colectivamente gracias a las aportaciones que cada uno de sus miembros debería realizar al esfuerzo común. Y ese esfuerzo común, en el momento de su creación, en 1949, no era otro que disuadir a la URSS para que no agrediese a la Europa occidental, así como prepararse para una defensa militar colectiva en el caso fatídico de que la disuasión fallase y estallase un conflicto con Moscú.

Es decir, la OTAN servía para mejorar la seguridad y defensa de todos y cada uno de sus miembros. A través de las aportaciones nacionales y mecanismos colectivos, la defensa de las naciones que participaban en la Alianza era superior a las capacidades nacionales tomadas de una en una. Dicho de otro modo, las exigencias estratégicas de estar bajo la amenaza global de la URSS sólo quedaban satisfechas a través de la defensa colectiva. Participando en la OTAN sus miembros podían estar seguros de contar con el recurso de los demás, garantía para disponer de una defensa apropiada a la escala y naturaleza de la amenaza.

El problema que aqueja mortalmente a la OTAN es que ha dejado de ser un instrumento en el que sus miembros sientan que su seguridad y defensa quedan satisfechas gracias al esfuerzo colectivo. Por un lado, Estados Unidos sabe que la Guerra contra el Terror puede librarla de manera más eficaz si no pasa por los mecanismos de decisión colectiva y si no supedita su estrategia a las escasas capacidades militares que podrían aportarle sus aliados; por otro, en Europa se ha impuesto una concepción que no ve en el terrorismo islamista una amenaza existencial y, por lo tanto, se entiende mal la

necesidad de actuar conforme a la dimensión y la intensidad de la propia amenaza.

La evolución de la OTAN en los años 90 fue algo inevitable y deseable, pero el entorno estratégico actual es muy distinto al de la década pasada. Si la Alianza quiere seguir siendo un instrumento útil y de futuro no puede contentarse con sacralizar las transformaciones realizadas sino que debe adaptarse necesariamente a los nuevos escenarios de seguridad, marcados notablemente por la amenaza del terror islamista. Proyectar o sostener muchos de los grandes cambios de los 90 puede ser, de hecho, contraproducente para poder encarar con éxito las nuevas amenazas.

**“La Alianza ha vivido siempre entre crisis. Lo que diferencia todas esas crisis de la que se padece hoy en día es que en aquéllas se discutía sobre los medios y la mejor estrategia para hacer de la defensa colectiva la mejor defensa posible, mientras que en la actualidad lo que se pone en cuestión es la necesidad y la existencia misma de una defensa colectiva. Es el ser de la OTAN lo que está en cuestión”**

En los años 90 la OTAN se abrió a un doble proceso: por un lado, a la culminación de su agenda histórica que exigía la superación de la división en el continente. En ese sentido, supo acercarse a los antiguos adversarios del difunto Pacto de Varsovia y animarles a que adoptaran muchos de sus valores, organización y procedimientos. La OTAN jugó el papel de faro para la transición de las fuerzas armadas desde un régimen comunista y totalitario a uno democrático en el que prima el poder civil elegido a través de las urnas.

La OTAN también supo percibir las nuevas demandas del cambiante entorno estratégico en el que las amenazas directas, tipo las de la URSS, eran sustituidas por los riesgos inherentes a los estados fallidos y a las guerras civiles que se estaban propagando por los Balcanes.

Ahora bien, el desarrollo a lo largo de los 90 de las nuevas misiones de apoyo a la paz –que van desde las tradicionales tareas de

## I. POR UNA NUEVA RAZÓN DE SER DE LA ALIANZA

ayuda humanitaria hasta la imposición de la paz— fue posible gracias al clima político y estratégico con que se vivían los 90. Desaparecida la amenaza soviética, el mundo se imaginaba un lugar mucho más benigno en el que los aliados podían aspirar a una existencia libre de amenazas. Europa era una burbuja de paz y estabilidad que podía despreocuparse de sus condiciones de seguridad en sentido estricto. Nadie en los años 90 veía la existencia o detectaba la presencia de una amenaza que afectara a todos los miembros por igual, o de similar intensidad y naturaleza que la que presentaba Moscú durante las décadas anteriores. El mundo occidental no padecía amenazas directas. Las amenazas, se pensaba entonces, habían sido reemplazadas por riesgos y retos.

En esa medida, el sentido de todo un aparato político y militar cuyos principios, estrategias, estructuras y despliegues había sido disuadir durante décadas a la URSS, ahora súbitamente desaparecida, va a encontrar su nueva razón de ser en poner esa capacidad militar a disposición de terceros, a fin de aliviarles los sufrimientos ocasionados por sus propios conflictos, justificar moralmente su existencia, e intentar contener las posibles implicaciones de toda esa violencia. Obrando así, la OTAN se olvida de ser una organización de defensa colectiva para pasar a ser una organización de seguridad regional, bien como brazo armado a disposición de la ONU, bien como defensora de los principios de convivencia pacífica y respeto a los derechos humanos por iniciativa propia.

La OTAN acomete con notable éxito la reforma de sus estructuras de mando, adopta un nuevo concepto estratégico en el que dar cuenta formalmente de la práctica desarrollada en estos años y apremia a sus miembros a transformar sus capacidades de defensa a fin de contar con fuerzas armadas proyectables y desplegadas sobre el terreno, de manera que puedan realizar misiones de apoyo a la paz.

La relativa rapidez con la se introdujo esta nueva orientación, así como la suavidad del proceso, fue celebrada en 1999 con motivo de la gala del 50 aniversario de la Organización, en Washington. Pero como los acontecimientos han demostrado desde entonces, lo más importante para la OTAN en estos años no fue su cambio de orientación estratégica, de la defensa colectiva a la exportación de la paz y la estabilidad. La diferencia esencial entre la OTAN anterior a 1989 y la de la década de los 90 estribaba en que la primera era una nece-

idad vital para sus miembros. Si querían sobrevivir a la amenaza soviética sin renunciar a su independencia y libertad no tenían otra alternativa que aliarse. Por el contrario, la segunda se limitaba a ser el marco para una cooperación electiva. Nadie se sentía amenazado en su ser por el conflicto civil en Bosnia, por poner un ejemplo, y cuando la OTAN se decidió a intervenir en esa región, lo hizo sobre la base de la voluntariedad. Contribuía aquél que así lo quería y con los efectivos que estimaba pertinentes. Nada ni nadie, de acuerdo con los procedimientos aliados, puede obligar a un estado miembro a enviar tropas para misiones de apoyo a la paz, donde no se ha producido agresión alguna contra suelo OTAN. La OTAN de los 90 pasó a constituirse en marco para la generación de coaliciones *ad hoc*.

**“La OTAN debería premiar a sus miembros más comprometidos con la defensa y la seguridad colectiva y penalizar a quienes se desentienden de las mismas, no al revés”**

Nosotros creemos que este tipo de coaliciones esporádicas y de composición variable resultan necesarias en un entorno en el que los miembros de la OTAN sienten los riesgos de manera desigual, su atención es dispar según las regiones de que se trate y su respuesta a las crisis del momento tiende a ser heterogénea. En un entorno donde la seguridad de cada nación se ve afectada de manera muy diversa, la reacción tenderá, necesariamente, a ser diversa. Sólo quienes se sientan más concernidos –por las razones que sean– estarán dispuestos a una acción colectiva. Pero también creemos que la coaliciones *ad hoc* sólo son justificables para misiones donde la seguridad existencial de los miembros no está en juego. En un entorno donde las amenazas vuelven a ser compartidas, hacer descansar el funcionamiento de la Alianza en coaliciones de quienes estén dispuestos a actuar significa, en la práctica, estar penalizando a aquellos miembros más comprometidos con la defensa colectiva y el atlantismo. No sólo arriesgan las vidas de sus soldados, sino que deben pagar las cargas financieras de ese sacrificio. Esa situación de penalización del atlantismo sólo puede ir en la dirección de disminuir el atractivo de la Alianza. La OTAN debería premiar a sus miembros más comprometidos con la defensa y la seguridad colectiva y penalizar a quienes se desentienden de las mismas, no al revés.

En suma, el paso en los 90 de una Alianza órgano esencial para la defensa colectiva a una organización de seguridad compartida fue una evolución lógica dadas las circunstancias del momento. Pero, siendo honestos, se explica muy mal cómo la mayor y mejor maquinaria militar de toda la Historia puede ser un instrumento decisivo para la seguridad de otros, como en Bosnia, Kosovo o Afganistán, pero no tiene cabida en Europa para garantizar la seguridad de sus ciudadanos frente a ataques del terrorismo islamista. Hay quien afirma que no se mata a las moscas a cañonazos y que la OTAN, en tanto que instrumento militar, no es la estructura adecuada para luchar contra el terrorismo. Y sin duda nadie defiende aquí que el terror deba ser combatido exclusivamente con medios militares. Toda guerra, como bien apuntó hace 200 años Clausewitz, es una mezcla de política y medios militares y, por lo tanto, toda victoria se compondrá de elementos políticos, psicológicos, económicos, pero también militares.

Para nosotros, el terrorismo es sólo la parte bélica de una ofensiva de mayor calado contra el mundo liberal y democrático. Y puede perfectamente ser combatido con medios militares adecuados siempre y cuando su empleo se enmarque en una estrategia más amplia, que integre otros recursos del Estado y de la sociedad. Creemos que la OTAN, con los cambios apropiados, puede favorecer esa disposición general. El primer requisito para la victoria es la voluntad de ganar. Esta nueva visión de la Alianza debería quedar reflejada en un nuevo concepto estratégico pues consideramos que el actualmente en vigor, que data de 1999, ha quedado superado por las nuevas circunstancias estratégicas. Esta estrategia mira demasiado a los 90 cuando ahora hay que mirar hacia otro futuro.

---

## **II**

# **POR UNA ESTRATEGIA CONTRATERRORISTA DE LA OTAN: LA COMPONENTE DE *HOMELAND SECURITY***

La Alianza se ha convertido en un factor de estabilidad indiscutible en ciertas regiones del mundo y debe seguir jugando ese papel, exportando estabilidad y afianzando la reconstrucción democrática en sociedades que salen de un conflicto. Nosotros no argumentamos en contra de dichas misiones que nos parecen muy importantes. Sin embargo, este tipo de actividad, de apoyo amplio a la paz, siendo necesario, ya no es suficiente. La OTAN tiene que reconocer que las condiciones de seguridad de sus propios miembros han cambiado en los últimos años y que se encuentran amenazados. Sin olvidar sus misiones de paz, los aliados deben retomar las funciones tradicionales de la OTAN a favor y en desarrollo de su defensa colectiva.

El concepto de defensa colectiva ha sufrido en la última década una profunda mutación. El concepto de defensa territorial tradicional –y en teoría aún vigente en la Alianza Atlántica– de defensa frente a una agresión militar a cualquiera de sus miembros tiene que transformarse en un nuevo concepto de defensa colectiva multifuncional. En primer lugar, porque no se trata ya de defenderse frente a posibles amenazas por parte de otros Estados, sino de agresiones terroristas protagonizadas en muchos casos por personas que residen en nuestros propios países. En segundo término, los terroristas han ampliado los objetivos de sus acciones desde objetivos duros altamente simbólicos y protegidos a objetivos blandos, como los sistemas de transporte, en los que puedan causar el mayor número de víctimas posibles. En tercer lugar, porque los terroristas no descartan la utilización de medios no convencionales para perpetrar sus atentados, como artefactos nucleares, radiológicos, biológicos y químicos. Finalmente, porque no se trata sólo de proteger el espacio físico, sino de garantizar también la seguridad en el cada vez más determinante

## II. POR UNA ESTRATEGIA CONTRATERRORISTA DE LA OTAN: LA COMPONENTE DE *HOMELAND SECURITY*

espacio cibernético que caracteriza a las sociedades desarrolladas actuales.

Para poder hacer frente con eficacia a estos nuevos desafíos relacionados con la seguridad interior, la Alianza tiene que asumir cuanto antes una orientación de refuerzo de la *homeland security* de sus miembros. La Alianza, con su práctica en los 90, y en ausencia de un enemigo a sus puertas, ha renunciado, de hecho, a toda misión de defensa colectiva, ya sea en su concepción territorial o en esta nueva dimensión del *homeland security*. Sin embargo no siempre ha sido así. Las fuerzas a disposición de la OTAN durante toda la Guerra Fría tenían como misión no sólo parar una posible invasión en la frontera interalemana por parte del Pacto de Varsovia, sino también la protección de las infraestructuras críticas en suelo de sus miembros y, muy especialmente, la defensa activa contra las unidades especiales soviéticas que hubieran podido infiltrarse en profundidad en la retaguardia a fin de cometer actos de sabotaje. Como era natural, la defensa se concebía integralmente en todos sus elementos y posibilidades. Por otro lado, a nadie le extraña que sea la propia OTAN la que controle la seguridad del espacio aéreo de sus miembros.

**“Tres son las principales amenazas terroristas que se ciernen sobre los miembros de la Alianza en la actualidad: la amenaza de un ataque terrorista nuclear, químico, biológico o radiológico (NBQR), la utilización de contenedores de transporte marítimo como soporte de artefactos convencionales o no y la posibilidad de ciberterrorismo. La OTAN debe tener capacidad para contrarrestar todas estas amenazas”**

En cierta medida, la operación Active Endeavor, desarrollada en aguas del Estrecho de Gibraltar, a pesar de todas sus limitaciones, responde a esa necesidad de que sea la Alianza, en su conjunto, la que dé una respuesta a la creciente vulnerabilidad de las fronteras y las líneas de comunicaciones vitales de sus miembros.

En cualquier caso, la Alianza podría y tendría que hacer mucho más en este terreno. En nuestra opinión, tres son las principales

amenazas terroristas que se ciernen sobre los miembros de la Alianza en la actualidad: la amenaza de un ataque terrorista nuclear, químico, biológico o radiológico (NBQR), la utilización de contenedores de transporte marítimo como soporte de artefactos convencionales o no y la posibilidad de ataques de ciberterrorismo. La OTAN debe tener capacidad para contrarrestar todas estas amenazas.

Para la prevención de atentados NBQR, la OTAN dispone de unidades especializadas en la detección de materiales radiactivos que podrían estructurarse para constituir un sistema de detección temprana a escala continental. Por otro lado, la Alianza debe desarrollar planes de contingencia para poner sus capacidades de guerra NBQR a disposición de la gestión de las consecuencias de atentados de este tipo contra objetivos civiles. Finalmente, a pesar de las limitaciones de la disuasión frente a ataques terroristas, es indispensable que la OTAN mantenga una capacidad nuclear creíble para disuadir a cualquier Estado tentado de colaborar con grupos terroristas en este tipo de tecnologías.

En relación con la vulnerabilidad implícita en el tráfico de contenedores por vía marítima, la OTAN debería ampliar geográficamente la vigente operación Active Endeavor para robustecer el control de la seguridad del tráfico marítimo. Es necesario que la Alianza desarrolle un sistema común de vigilancia y control de este tipo de tráfico, en la línea de los que ya viene realizando de manera bilateral Estados Unidos con muchos de los otros países miembros, ante la creciente amenaza de un ataque terrorista a través del flujo de contenedores comerciales.

**“Urge que la Alianza Atlántica reúna a su máximo nivel, no sólo a los ministros de asuntos exteriores y de defensa, sino también a los ministros de interior de las naciones miembros. Es la única opción para que políticamente la OTAN entre de verdad en el terreno de la *homeland security*”**

El acelerado desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, que ha generado un nuevo modelo de sociedad post-industrial denominada Sociedad de la Información o del Conocimiento, implica también la existencia de nuevas vulnerabilidades a nuestra seguri-



## II. POR UNA ESTRATEGIA CONTRATERRORISTA DE LA OTAN: LA COMPONENTE DE *HOMELAND SECURITY*

dad a las que estamos obligados a dar respuesta. En este sentido, consideramos que la Alianza sería el ámbito natural en el que desarrollar un sistema común de protección de un nuevo espacio cibernético que es por definición totalmente global. Para ello deberíamos residenciar en la OTAN la autoridad para establecer los estándares de seguridad del que deben dotarse las redes cibernéticas, especialmente aquellas que resulten críticas desde un punto de vista de la seguridad de los ciudadanos (bases de datos críticas, sistemas de gestión de la energía o las comunicaciones, gestión de sistemas de transporte colectivo, entre otras). En segundo término, la OTAN debería también desarrollar las capacidades para poder neutralizar este tipo de agresiones cibernéticas.

Todo este conjunto de medidas, de las que lo anterior son tan sólo tres ejemplos, encaminadas a dotar a la Alianza de una nueva dimensión de *homeland security*, sólo podrán llevarse a cabo en la medida en que se haga una ambiciosa apuesta política por parte de la OTAN en este terreno. No sólo debe hacerlo, sino que tiene que verse un compromiso inequívoco de la Alianza hacia la *homeland security* de sus miembros.

Hasta la fecha, lo máximo que se ha dicho e intentado es mejorar el flujo y el cruce de información entre los servicios de inteligencia de los países miembros. Creemos que en este terreno hay límites evidentes, siendo el juego de la inteligencia el que es, pero que es posible y deseable ir más allá. Para nosotros, urge que la Alianza Atlántica reúna a su máximo nivel, no sólo a los ministros de asuntos exteriores y de defensa, sino también a los ministros de interior de las naciones miembros. Es la única opción para que políticamente la OTAN entre de verdad en el terreno de la *homeland security*.

Aunque el objetivo es que al final del proceso el Consejo del Atlántico Norte (CAN) pueda reunirse oficialmente a nivel de ministros del interior, la fórmula de llegar a ello puede, perfectamente, arrancar con reuniones informales, de la misma manera que los ministros de defensa se reúnen en la Unión Europea.

Los beneficios de estas reuniones entre ministros del interior son muchos. En primer lugar provocaría un foro multilateral inicial donde los ministros del interior europeos estarían sentados junto a sus homólogos de Norteamérica, estadounidenses y canadienses. Eso no

implicaría necesariamente reducir el nivel de contactos y la cooperación que existe a nivel bilateral entre Washington y muchas capitales europeas. Simplemente estaría promoviendo un nuevo marco para la concertación multilateral. Es más, los europeos miembros de la UE ya mantienen este tipo de reuniones entre ellos, sin menoscabo de otras cooperaciones más estrechas que mantienen a un nivel más reducido. Su experiencia sería muy valiosa para la OTAN.

Pero además de sus aportaciones a nivel político, los ministros de interior aportarían a la Alianza todas las capacidades que algunos de ellos tienen en sus servicios de inteligencia y, en algunos casos, sus fuerzas de seguridad interior, tipo gendarmería francesa, carabinieri italianos y la Guardia Civil española. Imbricar a estas fuerzas en la nueva dimensión de defensa colectiva es hoy una necesidad vital. La OTAN las ha incluido tradicionalmente a la hora de calcular el esfuerzo presupuestario de sus miembros en defensa. Ya es hora de que las incluya plenamente en sus planes operativos y no sólo como complemento a las fuerzas armadas en sus misiones de paz en el exterior.

**“La OTAN debería crear un mando de contraterrorismo cuya misión sería preparar los conceptos, las doctrinas, las tecnologías y el personal necesario para conducir misiones de antiterrorismo y contraterrorismo, así como coordinar el esfuerzo de toda la organización en este terreno”**

Ahora bien, para que estas fuerzas puedan tener un papel relevante en el marco de la *homeland security* de la Alianza y, de hecho, para que esta faceta tenga sentido y eficacia en la OTAN, habría que reformar las estructuras de mando aliadas. Esas estructuras siguen estando determinadas por la geoestrategia del pasado y reflejan en gran medida un reparto de competencias geográfico. Más simple que el existente durante la Guerra Fría, pero con sus mismas raíces.

No obstante, la OTAN cuenta ya con un mando sin área geográfica definida, de naturaleza funcional, el Comando de Transformación de la Alianza (Allied Command Transformation), con sede en Norfolk, Virginia. La OTAN debería, siguiendo este ejemplo, crear un mando de

## II. POR UNA ESTRATEGIA CONTRATERRORISTA DE LA OTAN: LA COMPONENTE DE *HOMELAND SECURITY*

contraterrorismo cuya misión sería preparar los conceptos, las doctrinas, las tecnologías y el personal necesario para conducir misiones de antiterrorismo y contraterrorismo, así como coordinar el esfuerzo de toda la organización en este terreno. Este mando debería contar, a su vez, con un centro de evaluación de la amenaza terrorista tanto dentro como fuera de las fronteras políticas de la Alianza.

Este mando contraterrorista sería el máximo responsable de los planes de defensa frente al terrorismo y debería contar entre sus instrumentos no sólo a las fuerzas armadas de los países miembros, sino también los recursos de interior que los aliados pusieran a disposición de la defensa colectiva.

La OTAN debe tener una cosa clara: la amenaza del terrorismo islamista no sólo es global, capaz de atacar y golpear con éxito en Nueva York, Madrid o Londres, como hemos podido ver y sufrir; la amenaza del terrorismo no sólo no responde a criterios convencionales y se presenta como difusa y asimétrica, sino que es una amenaza que no puede ser entendida en términos geográficos, ni como una fuerza externa o interna. El terrorismo es un continuo para el que la seguridad interior y la seguridad exterior no tiene el menor sentido. Al contrario, esa distinción administrativa del mundo occidental se vuelve una ventaja para sus *modus operandi* y una clara fuente de vulnerabilidad para nuestras sociedades.

Por eso, querer mantener la OTAN como una fuerza preocupada exclusivamente por la seguridad exterior, de puertas afuera del suelo de sus miembros, equivale a desperdiciar uno de los mejores recursos que las democracias occidentales tienen contra la violencia terrorista y, aún peor, significa primar una orientación estratégica no sólo errónea sino que contribuye aún más al desarme moral de nuestras naciones.

**“Sólo empleando todos los medios a disposición del Estado se estará en condiciones de vencer al terrorismo islamista. Y en la medida en que se trata de una amenaza global, sólo colectivamente se le podrá derrotar definitivamente. Por eso es tan importante que la OTAN asuma como misión esencial la derrota del yihadismo islamista”**

## **OTAN: UNA ALIANZA POR LA LIBERTAD**

La Alianza ha tenido siempre una misión de defensa del territorio de sus miembros y sólo en los 90, en ausencia de una amenaza de invasión del mismo y en plena obsesión por actuar en misiones de paz fuera de zona, se ha ido olvidando de ella. Lo que proponemos no es más que recuperar una de sus funciones básicas, sólo que adaptada a las nuevas circunstancias. Ya no se trata de defenderse de los carros de combate del Ejército Rojo, sino del terrorismo islámico, un enemigo más desestructurado y ubicuo que las fuerzas armadas convencionales.

En paralelo a la integración de los instrumentos de seguridad interior, sobre todo en lo tocante a las fuerzas de seguridad de carácter militar, el mando contraterrorista debe servir para impulsar que las fuerzas armadas de los países miembros asuman en su organización, estructuras, procedimientos, unidades, entrenamientos y despliegues, la posibilidad de jugar un papel relevante en la lucha contra el terrorismo dentro de las fronteras de la OTAN.

De hecho, estas fuerzas ya son utilizadas cuando el nivel de amenaza desborda las capacidades de actuación de las fuerzas policiales y de seguridad del Estado. Los AWAC (sistemas de alerta y control anticipado) de la OTAN ya vigilan el espacio aéreo con motivo de las cumbres de dignatarios o en ocasiones y eventos especiales, como la inauguración de competiciones o bodas reales; baterías antiaéreas también son desplegadas para una defensa de terminales y de puntos en los alrededores de los lugares donde se celebran dichos actos; y soldados de infantería son desplegados, a veces en cantidades elevadas, para la mejor protección de infraestructuras consideradas críticas.

Sin embargo, a estas tareas de defensa pasiva, las fuerzas armadas deben sumar actuaciones de carácter preventivo. A las naciones miembro de la Alianza les toca desarrollar un nuevo marco legal donde quede claro el papel y la responsabilidad de los ejércitos y sus componentes para actuar contra el terrorismo en el interior de los países, estipulando las circunstancias y la autoridad en cada caso. Es habitual que el recurso a las unidades militares se entienda como una disposición subordinada siempre a los mandos de los cuerpos de seguridad del Estado. Nosotros creemos que la naturaleza y la intensidad de la amenaza del terrorismo islamista exigen una revisión de este planteamiento y que las fuerzas armadas se entiendan como un complemento de las fuerzas de interior. Y viceversa.

## II. POR UNA ESTRATEGIA CONTRATERRORISTA DE LA OTAN: LA COMPONENTE DE *HOMELAND SECURITY*

El mando contraterrorista de la OTAN debería favorecer esa nueva visión en aras de una mayor y más estrecha colaboración entre fuerzas de seguridad y fuerzas armadas. Es más, también debería servir para transformar la concepción que los ejércitos tienen hoy sobre el fenómeno terrorista y cómo combatirlo. Al tratarse de un enemigo no convencional, ni estatal ni militar en sentido estricto, el grado de fuerza a aplicar para contrarrestar sus planes o eliminarlo, choca con la concepción tradicional militar de estar preparados para operaciones que implican un uso intensivo de la fuerza. Sólo la reciente implicación en misiones de apoyo a la paz ha llevado a planteamientos nuevos donde el grado de violencia se modula y restringe, dando lugar a las llamadas operaciones distintas a la guerra.

No sólo es posible pensar en esta misma modulación para actuaciones a nivel nacional, sino que los ejércitos cuentan con capacidades técnicas, de vigilancia, comunicaciones, transporte, etc., que pueden resultar muy útiles para emplear al servicio de la lucha antiterrorista. En este sentido, el mando de guerra contraterrorista de la Alianza podría hacer recomendaciones sobre qué sistemas y tipos de armas y material deberían adquirir las fuerzas armadas de los países miembros para enfrentarse mejor, colectivamente, a la amenaza del terrorismo. Por ejemplo, el desarrollo de aviones no tripulados con capacidades de vigilancia sostenida y ataque.

Sólo empleando todos los medios a disposición del Estado se estará en condiciones de vencer al terrorismo islamista. Y en la medida en que se trata de una amenaza global, sólo colectivamente se le podrá derrotar definitivamente. Por eso es tan importante que la OTAN asuma como misión esencial la derrota del terror.

Igualmente, como el terrorismo no conoce ni respeta fronteras y sus elementos están tanto en países terceros como dentro del territorio de los países de la OTAN, resulta vital que la Alianza asuma cuanto antes su papel en la *homeland security* de sus miembros.

---

### **III POR UNA ESTRATEGIA GLOBAL DE CONTRAPROLIFERACIÓN**

Desde hace décadas los estados miembros de la Alianza han expresado su preocupación por los riesgos implícitos a la proliferación de armamento de destrucción masiva, así como a la generalización de programas de misiles capaces de portar este tipo de armas. La proliferación es una fuente de inestabilidad, pues aumenta la presión sobre el resto de los estados para incrementar sus capacidades y hace más viable un enfrentamiento militar. De ahí que se realizara un gran esfuerzo en definir los mecanismos de distinto tipo que debían dar forma a un régimen de “no-prolifерación”. Convenios, agencias especializadas, inspecciones y una continua actividad diplomática tenían que contener una tendencia que parecía imparable.

La Alianza Atlántica puede sentirse satisfecha por el trabajo realizado. Ha cumplido el papel que le correspondía a la hora de convencer a algunos países de que debían abandonar sus programas. También ha aportado credibilidad y apoyo al conjunto de mecanismos que conforman el régimen de no-prolifерación.

La Alianza ha podido actuar con esta decisión porque los estados miembros compartían tanto la preocupación por las consecuencias de la proliferación como los fundamentos doctrinales del régimen de no-prolifерación. Prueba de ello es que en plena resaca por el profundo desencuentro estratégico derivado de la Guerra de Irak, europeos y norteamericanos se han puesto a trabajar solidariamente en la resolución de la crisis iraní. La amenaza que plantea el programa nuclear animado por el gobierno islamista de Teherán es percibido de igual manera a ambos lados del Atlántico, pone de manifiesto la disparidad de intereses entre Rusia y China, de una parte, y Europa, de otra, y, por último, muestra la inconsistencia estratégica de un eje Europa-China-Rusia.

### III. POR UNA ESTRATEGIA GLOBAL DE CONTRAPROLIFERACIÓN

En la actualidad nos encontramos en un momento crítico. Hemos descubierto que los mecanismos de inspección y los servicios de inteligencia han sido incapaces de impedir el tráfico de conocimiento y medios tecnológicos que desde Pakistán y Corea del Norte se había extendido por distintos países. Corea del Norte ha violado dos tratados y engañado a la comunidad internacional para al final reconocer que dispone de dos programas nucleares y un pequeño arsenal de bombas atómicas. Irán ha violado el Tratado de No Proliferación y ocultado un programa nuclear cuya existencia para usos civiles resulta difícil de comprender.

**“Hay gobiernos que encuentran una gran utilidad en las armas nucleares aunque no estén pensando en usarlas como armas para el campo de batalla. En inferioridad militar convencional, buscan en ellas el efecto disuasor que les permita seguir actuando impunemente en la propagación de idearios fanáticos, totalitarios y antioccidentales”**

El régimen de no-proliferación se encuentra en entredicho, mientras que nuevas realidades imponen una revisión de sus fundamentos. Durante años la comunidad internacional ha considerado el tratamiento de la no-proliferación como una cuestión de estados, pues sólo los estados tenían la capacidad de financiar procesos de investigación tan sofisticados y utilizar posteriormente sus resultados en el campo de batalla. Esto ya no es así. Hemos aprendido que individuos aislados o con una mínima infraestructura a su servicio han podido desarrollar redes internacionales para traficar con estos elementos hasta límites que superaban los peores augurios de los servicios de inteligencia y analistas occidentales. Ya hay demasiadas pruebas de los intentos por parte de grupos terroristas para adquirir conocimientos y tecnología para elaborar y utilizar armamento de destrucción masiva y que está en su ánimo provocar con estos sistemas grandes atentados que produzcan un enorme daño material a la par que un grave impacto psicológico en la población.

El compromiso de la Alianza y de sus miembros en el régimen de no-proliferación ha llevado a muchos gobiernos al convencimiento de que el armamento de destrucción masiva resulta de muy difícil utilización. Pero los planteamientos occidentales en este terreno distan

mucho de llegar a ser universalmente aceptados. Es más, hay gobiernos que encuentran una gran utilidad en las armas nucleares aunque no estén pensando en usarlas como armas para el campo de batalla. En inferioridad militar convencional, buscan en ellas el efecto disuasor que les permita seguir actuando impunemente en la propagación de idearios fanáticos, totalitarios y antioccidentales. El espectro de su hongo atómico les serviría de terrorífico escudo ante posibles levantamientos o intervenciones. Las armas de destrucción masiva se convertirían, así, en garante de la difusión de un ideario radical e intolerante a la que sería muy arriesgado oponerse.

La utilización ofensiva por su parte quedaría reservada a situaciones extremas o, sobre todo, a organizaciones no gubernamentales que actuarían como brazo ejecutor. Los estados siguen siendo el marco idóneo para desarrollar estas tecnologías, pero algunos gobiernos parecen dispuestos a proporcionarlas, ya en su forma elaborada, a grupos terroristas para su uso. Los fines se lograrían, pero evitando responsabilidades.

Estados, grupos e individuos actúan de forma aislada o en relación con el objetivo de dotar a determinados gobiernos o grupos terroristas de este armamento, erosionando el régimen de no-proliferación. Pero al incremento del número de actores se suma la ampliación del ámbito geográfico en que se produce la relación. El Dr. Kahn puso en conjunción a Corea del Norte con Pakistán y a éstas con Irán y Libia. Ejemplos que podríamos ampliar para resaltar hasta qué punto la red de intereses proliferadores es un problema global.

**“La Alianza no debe reemplazar el marco de control de la no-proliferación, pues no es ese su cometido, pero debe dar forma a una estrategia de contraproliferación que defina con claridad, una vez asumida la incapacidad del vigente régimen de no-proliferación para dar respuesta a una situación de crisis las medidas a adoptar y las posibles actuaciones a seguir colectivamente”**

En ese sentido, estamos convencidos de que el régimen de no-proliferación ha sido superado por los acontecimientos. La Alianza conti-



### III. POR UNA ESTRATEGIA GLOBAL DE CONTRAPROLIFERACIÓN

núa siendo un marco idóneo para que los estados miembros reflexionen sobre los nuevos retos a nuestra seguridad común planteados por los sucesivos intentos de violación de los acuerdos y el actual marco institucional de la no-proliferación. De esta revisión deben salir nuevas propuestas tendentes tanto a adaptar los mecanismos –convenios, agencias, inspecciones– como a preparar a la propia OTAN para actuar de la forma más efectiva posible durante todas las fases del fenómeno de la proliferación: desde su prevención, a la negociación, o llegado el caso, a la presión directa, sin que sea posible descartar de antemano el recurso a la fuerza.

La Alianza no debe reemplazar el marco de control de la no-proliferación, pues no es ese su cometido, pero debe dar forma a una estrategia de contraproliferación que defina con claridad, una vez asumida la incapacidad del vigente régimen de no-proliferación para dar respuesta a una situación de crisis, las medidas a adoptar y las posibles actuaciones a seguir colectivamente. La Alianza tiene que continuar avanzando en el siempre complejo asunto de la inteligencia compartida. Los estados deben proporcionar información e inteligencia para que la Alianza pueda valorar la gravedad de la amenaza, establecer mecanismos de seguimiento y coordinar a los distintos gobiernos. El tratamiento conjunto de un problema facilita el proceso de toma de decisiones y refuerza los vínculos aliados.

La multiplicidad de actores y el vínculo establecido entre gobiernos y grupos terroristas nos obliga a adoptar nuevos enfoques y organigramas. La Organización debe considerar si la estructura actual es la más conveniente para compartir inteligencia y realizar el seguimiento necesario de las crisis abiertas. En nuestra opinión, parte de estas responsabilidades debería corresponder al Mando Contraterrorista cuya creación hemos propuesto.

El carácter global de estas redes nos obliga a dar una respuesta igualmente global. No cabe una perspectiva regional. La Alianza tiene que asumir el liderazgo y trabajar con el resto de las democracias y con aquellos otros estados dispuestos a tratar de evitar esta grave amenaza para que las agencias especializadas y los organismos internacionales adopten las reformas necesarias y actúen haciendo uso de todos los medios disponibles. Tampoco en este terreno cabe el continuismo en el seno de la Alianza. La incorporación de nuevos miembros pertenecientes a diversos ámbitos regionales, como propo-

## **OTAN: UNA ALIANZA POR LA LIBERTAD**

nemos en este informe, puede ayudar a que la OTAN esté mejor preparada para tratar con un fenómeno global. Igualmente, el desarrollo de capacidades contraterroristas también aportará mayor flexibilidad y opciones para una eventual actuación aliada frente a proliferadores, declarados o no.

---

## IV **DEMOCRACY BUILDING: UN OBJETIVO PRIORITARIO**

En la década de los 90 la Alianza Atlántica comenzó a realizar misiones de estabilización, apoyo e imposición de la paz, motivada por las políticas genocidas de Milosevic y sus esbirros en Bosnia y Kosovo. La decisión de obrar para detener el horror en países terceros no fue fácil ni rápida de tomar. En cualquier caso, el impulso para actuar militarmente por primera vez en su historia y fuera del área de actuación definida por el Tratado de Washington, puede explicarse por dos razones complementarias: por un lado, la presión social para hacer algo y detener la tragedia que se estaba viviendo tan cerca de nuestras casas; por otro, la propia presión de la OTAN de encontrar una misión que diera sentido a su existencia tras la superación de la Guerra Fría.

En cualquier caso, la intervención armada de la OTAN dio como resultado una mejora evidente de la situación, estabilizando la zona en conflicto. No obstante hay que admitir que si la OTAN hubiera mostrado su determinación para intervenir con anterioridad, podría haberse ahorrado gran parte de la destrucción, la violencia y el horror sufrido en los Balcanes.

Durante estos años las palabras de moda eran “los estados fallidos” y “*nation building*”. Allí donde los estados se descomponían y los gobiernos eran incapaces de garantizar el control físico, político o militar de grandes partes del país, el estado se convertía en un “estado fallido”, absolutamente incapaz de garantizar la seguridad de su población. La violencia interna, en muchos casos, se mutaba en inestabilidad para sus vecinos, amenazando, a veces, con convertirse en un problema para la estabilidad internacional.

Para protegerse de un posible contagio violento, y movidos por razones morales y humanitarias, las naciones occidentales, y muy

especialmente los miembros de la OTAN, se esforzaron en una doble estrategia: detener la violencia, exportando estabilidad; y, después, reconstruyendo el aparato institucional del estado puesto en cuestión. Eso era lo que se llamaba “*nation building*”.

La clave del esfuerzo del *nation building* era conseguir un estado estable, germen de una más amplia estabilidad social y política. Ahora bien, como se vio tanto en Bosnia como en Kosovo, primar los aspectos de estabilidad llevó a admitir prácticas incompatibles con un régimen plenamente democrático.

Nosotros estamos convencidos de que estas misiones sólo pueden triunfar políticamente si, en lugar de tener como objetivo la reconstrucción del estado en entredicho, la OTAN se pone como meta no sólo dicha reconstrucción, el *nation building*, sino la *democracy building*. Esto es, se cualifica el tipo y la naturaleza del régimen político que se aspira a instaurar.

**“En zonas donde la democracia es un bien extraño, escaso o inexistente, la seguridad exige la desaparición de regímenes basados en el miedo y la opresión. La expansión de la democracia es la vía política, complementaria a la militar, para luchar contra el extremismo”**

Esto es mucho más que un puro debate nominalista. Es una parte esencial de la estrategia contra el terror.

Allí donde las bases de la democracia existen, el énfasis se puede poner en el buen funcionamiento y en la estabilidad institucional, sin más. Pero en zonas donde la democracia es un bien extraño, escaso o inexistente, la seguridad exige la desaparición de regímenes basados en el miedo y la opresión.

La expansión de la democracia es la vía política, complementaria a la militar, para luchar contra el extremismo. Mientras que el recurso a la fuerza debe ir destinado a perseguir a los terroristas y desbaratar sus planes, es imprescindible un esfuerzo político para transformar los regímenes dictatoriales en sistemas en libertad, porque es el

#### IV. LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA: UN OBJETIVO PRIORITARIO

mejor método para poner freno a la generación de odio, a la inculcación de la violencia y a la intolerancia.

Ahora bien, para que la Alianza pueda desarrollar de forma eficaz la tarea de regenerar democráticamente naciones convulsionadas por guerras civiles, o aliente el cambio político allí donde sea necesario, debe asumir algunos cambios importantes.

Por un lado, en el terreno de las estructuras de mando, es altamente probable que se requiera el establecimiento de un nuevo mando funcional encargado de la conducción de las operaciones de apoyo amplio a la paz y de la *democracy building*. Este mando sería el encargado de coordinar todas las actividades, civiles y militares, en las fases post-bélicas, tendentes a la democratización efectiva –y no sólo al funcionamiento– de las instituciones.

Igualmente la OTAN tendría que modificar los procedimientos con los que ha estado encarando hasta la fecha el desarrollo de las tareas de apoyo a la paz. Estas misiones, aunque son producto de una decisión colectiva, en la práctica dependen de la voluntariedad de los estados miembros para contribuir a ella, con qué medios y en qué grado de compromiso. De hecho, el desarrollo de estas misiones de paz supone una desigualdad insoportable: quienes van a ellas asumen un mayor riesgo político que quienes no contribuyen con tropas y, además, suponen un importante gravamen para sus presupuestos de defensa, ya que la financiación se basa en el concepto de quien va paga su propia factura. Esto no sólo resulta un agravio que impone una carga pesada a quienes más riesgos corren políticamente y operativamente, sino que, además, limita enormemente las posibilidades de actuación de la Alianza, en la medida en que muchos países dispuestos a ir a estas misiones no disponen de los recursos financieros suficientes para hacer frente a los costes derivados de una posible participación en las mismas.

**“La OTAN tendría que modificar los procedimientos con los que ha estado encarando hasta la fecha el desarrollo de las tareas de apoyo a la paz. El principio de ‘quien hace además paga’ tiene que ser sustituido cuanto antes por ‘todos pagan a quienes hacen’”**

## OTAN: UNA ALIANZA POR LA LIBERTAD

Nosotros pensamos que la fórmula impulsada por el actual secretario general de la OTAN de instituir un fondo común para estas operaciones es indispensable si la Alianza quiere seguir haciendo frente a sus compromisos e impulsando estas tareas. El principio de “quien hace además paga” tiene que ser sustituido cuanto antes por “todos pagan a quienes hacen”.

En cualquier caso, la reconstrucción democrática en sociedades que salen de un conflicto, es decir, la “*post-conflict democracy building*”, no es lo único que la OTAN puede hacer para favorecer la expansión de la democracia. La Alianza, como se ha visto durante toda la década pasada, goza de un gran capital y atractivo político y debe estar dispuesta a invertirlo para dar los frutos deseados.

Nosotros creemos que la Alianza debería crear, siguiendo en cierta medida el ejemplo de la Asociación para la Paz (PfP), una Asociación para la Libertad, esencialmente orientada a atraer a los países del Norte de África y del Oriente Medio e impulsar colectivamente las medidas adecuadas para su liberalización económica, el respeto a la libertad de culto, y la apertura y democratización de su sistema político.

Para empezar, esta Asociación para la Libertad debería llegar a ser un paso más respecto al Diálogo Mediterráneo que los miembros de la OTAN mantienen con los vecinos del Sur. El objetivo tiene que ser, claramente, la promoción de la democracia y la libertad en la región, ampliamente entendida, desde Mauritania a Afganistán, pero la coherencia de este ejercicio debe suponer que para formar parte de él la voluntariedad y la pertenencia geográfica a esta zona no son condiciones suficientes. Tiene que darse entre sus miembros una clara voluntad de reforma democrática. Si no se da prueba de potenciar la transición hacia un régimen de libertades, no se podrá formar parte de esta Asociación. La OTAN no puede caer en un ejercicio de autoengaño multilateral más.

Sólo afianzando y expandiendo el campo democrático de verdad, la Alianza estará sembrando las bases para un mundo más seguro.

## V TRANSFORMAR EL PROCESO DE AMPLIACIÓN

La primera expansión de la OTAN, en los años 50, estuvo motivada por consideraciones políticas y operacionales, pero fueron estas últimas las que primaron en cualquier caso. Los aliados necesitaban de una mayor profundidad de campo, en tiempo y espacio, para poder defenderse y para eso era imprescindible contar con la geografía de la República Federal de Alemania.

La segunda ola de ampliación, de finales de los 90, vino impuesta por el cambio político en Europa tras la caída del Muro de Berlín. Dando entrada a los antiguos miembros del Pacto de Varsovia se estaba reconociendo una realidad y contribuyendo a superar la división de Europa causada artificialmente en su día por la estrategia de la URSS. En ese sentido, más que a la relevancia de las capacidades militares añadidas, la ampliación hacia el Este respondía a criterios histórico-políticos. Era dejar atrás la experiencia de la confrontación Este-Oeste.

Nosotros creemos que superar la agenda de la Guerra Fría era un requisito moral y estratégico inevitable y que cuanto ha hecho la OTAN para ampliarse y expandirse hacia Centroeuropa ha sido correcto. Si acaso, cabría lamentarse por la relativa lentitud del proceso de apertura hacia sus antiguos adversarios.

También creemos que ese proceso de ampliación hacia el Este no debe finalizar con los miembros que acaban de ingresar y que hay que reconocer que hay más candidatos llamando a las puertas de la OTAN que deben ser admitidos igualmente, desde Ucrania a algunas repúblicas caucásicas.

Apostamos por una revisión en profundidad de los criterios tácitos que han regido los distintos procesos de ampliación de la OTAN, para

poder hacer frente a los retos propios del entorno estratégico en que tiene que actuar. Hasta ahora, la ampliación era un fenómeno que pretendía servir de cauce y consolidación de los cambios democráticos de los antiguos países comunistas. Ahora ha llegado el momento de hacer lo contrario, ampliar hacia aquellas naciones democráticas, comprometidas en la lucha contra nuestro enemigo común y dispuestas a contribuir al esfuerzo colectivo para librarnos del él.

**“Creemos que la OTAN debe invitar a adherirse a países como Israel, Japón y Australia, naciones que comparten no sólo nuestros valores y sistemas de vida, sino también son democracias arraigadas y efectivas, y que padecen, como nosotros, el azote del terrorismo y los riesgos inherentes a la proliferación de armas de destrucción masiva”**

Creemos que la OTAN debe invitar a adherirse a países como Israel, Japón y Australia, naciones que comparten no sólo nuestros valores y sistemas de vida, sino también son democracias arraigadas y efectivas, y que padecen, como nosotros, el azote del terrorismo y los riesgos inherentes a la proliferación de armas de destrucción masiva. En muchos casos, además, estos mismos países han aportado contingentes a misiones de paz junto a miembros de la Alianza y son parte de coaliciones internacionales en diversas partes del globo.

Este paso, es verdad, representaría un gran salto para la OTAN. Por un lado, se olvidaría definitivamente de sus orígenes regionales, pues su nueva composición la habría convertido en una organización de defensa y seguridad a escala mundial. Pero sólo una organización con capacidad de actuación global puede enfrentarse con garantías de éxito a la amenaza del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

Pero, aún más importante, la Alianza asumiría plena y abiertamente lo que es y debe ser: una asociación libre de países democráticos, comprometidos con un sistema de vida abierto y liberal, basado en la economía de mercado, con la tolerancia religiosa y con el respeto de los derechos humanos. Si bien el realismo imperante durante la Guerra Fría, así como sus requerimientos prácticos, llevaron a que el



principio democrático no siempre primara en la organización, aceptando excepciones entre sus miembros, hoy ya no hay necesidad alguna de hacer lo mismo. Todo lo contrario. Las nuevas amenazas nos exigen tomar conciencia de lo que en realidad somos y queremos ser, así como que nuestros enemigos también lo sepan de manera rotunda.

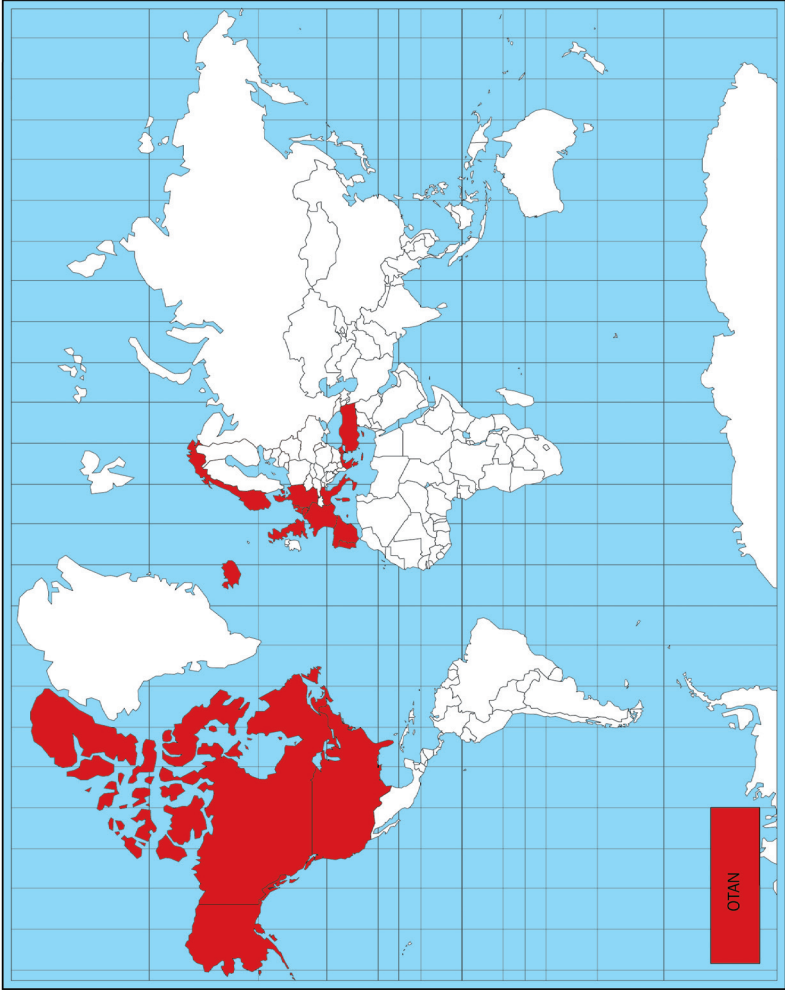
La OTAN debe convertirse en el instrumento militar de las democracias frente a los totalitarismos que nos atacan. Y pensamos que la mejor de las formas para conseguirlo es abrirse a diversos países en lucha contra el terror. De ahí que incorporar a Israel nos parezca extremadamente importante.

Somos conscientes de que la entrada de Israel en la OTAN crea mayores problemas políticos que, por ejemplo, la de Australia. Con todo, creemos que el beneficio de esta ampliación supera con mucho sus posibles inconvenientes. Es más, la OTAN e Israel no partirían de cero. De hecho, desde la Cumbre de Estambul de 2004, las autoridades de la Alianza y los responsables israelíes han estado fijando un marco para una más estrecha cooperación entre ambas partes dentro del Diálogo Mediterráneo de la OTAN. Desgraciadamente, la Alianza no ha sabido ir más allá y no le ha otorgado a esta importante relación la visibilidad pública que se merece ni ha planteado iniciativa alguna para traspasar el estrecho marco del Diálogo Mediterráneo. Es hora de cambiar esta actitud.

Aunque el objetivo es la plena adhesión e incorporación de estos países, el proceso podría comenzar por crear el estatuto de nación asociada, como fase de necesaria armonización operativa y limitada temporalmente. La ventaja sería que, en el futuro, otros candidatos podrían ir incorporándose a la OTAN a través de un mecanismo que les ayudaría a sumarse a la Organización. Pensamos en determinados países iberoamericanos, como Colombia, por ejemplo y en India. La Alianza debería dar pasos inequívocos para atraerse a estas dos naciones desarrollando un marco de cooperación con cada una de ellas.

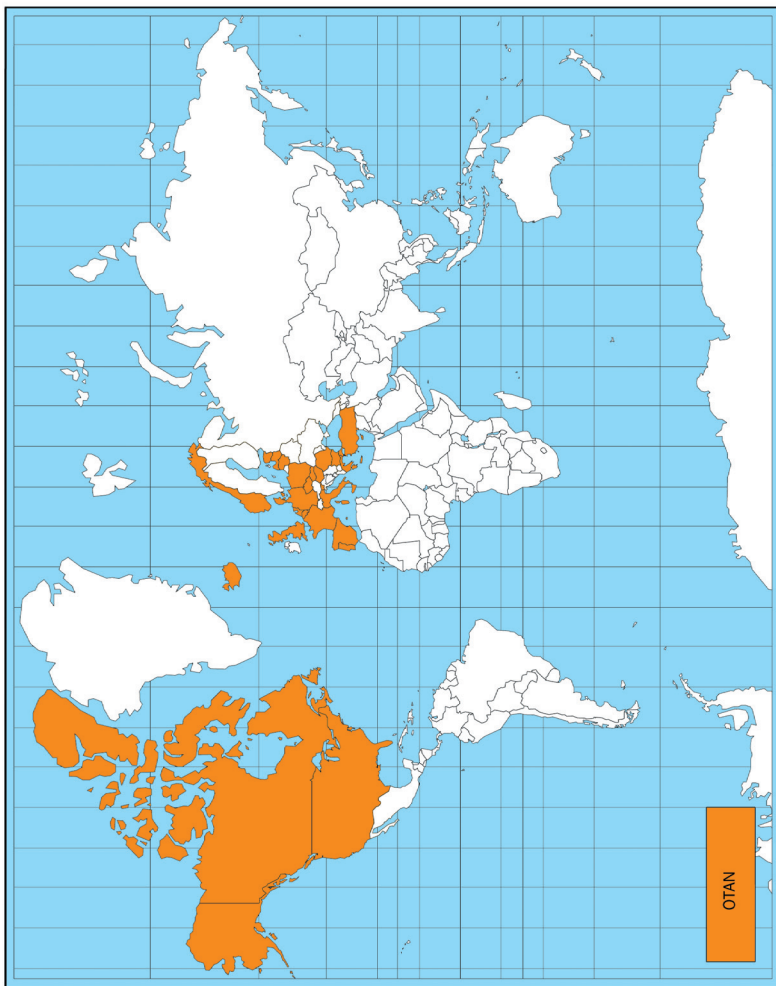
---

**OTAN: UNA ALIANZA POR LA LIBERTAD**



<b>GUERRA FRÍA</b>	
Canadá	
EE. UU.	
Reino Unido	
Portugal	
España	
Turquía	
Grecia	
Italia	
Francia	
Dinamarca	
Países Bajos	
Belgica	
Luxemburgo	
Alemania	
Islandia	
Noruega	

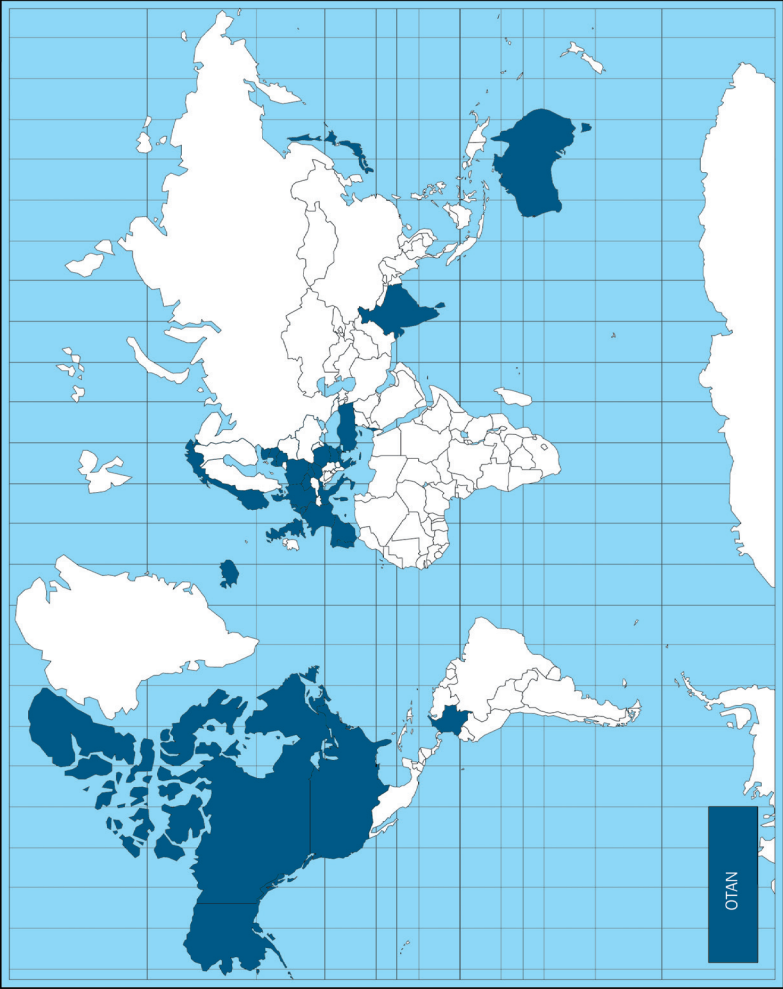
## V. TRANSFORMAR EL PROCESO DE AMPLIACIÓN



### POS-GUERRA FRÍA

Canadá
EE.UU.
Reino Unido
Portugal
España
Turquía
Grecia
Italia
Francia
Dinamarca
Países Bajos
Bélgica
Luxemburgo
Alemania
Islandia
Noruega
Polonia
Hungría
República Checa
Estonia
Bulgaria
Letonia
Lituania
Rumanía
República Eslovaca
Eslovenia

**OTAN: UNA ALIANZA POR LA LIBERTAD**



<b>ALIANZA POR LA LIBERTAD</b>	
Canadá	
EE.UU.	
Reino Unido	
Portugal	
España	
Turquía	
Grecia	
Italia	
Francia	
Dinamarca	
Países Bajos	
Bélgica	
Luxemburgo	
Alemania	
Islandia	
Noruega	
Polonia	
Hungría	
República Checa	
Estonia	
Bulgaria	
Letonia	
Lituania	
Rumanía	
República Eslovaca	
Eslovenia	
Japón	
Israel	
Australia	
Colombia	
India	

## VI UNA ALIANZA POR LA LIBERTAD

La agenda de seguridad no ha visto reducir su centralidad en estos años, contrariamente a lo que se pensó a comienzos de los 90. Sin embargo, la OTAN, piedra angular del entramado estratégico durante la Guerra Fría, sí se ha visto progresivamente desplazada a los márgenes del mismo. La inercia del pasado, y la más que lenta adaptación de la Organización, ha estado en la base de esta pérdida de relevancia.

Durante toda la década de los 90, el fantasma de la quiebra interna de la Alianza se achacó casi obsesivamente a la disparidad en capacidades bélicas entre una y otra orilla del Atlántico. Con el doble de soldados en filas y un presupuesto de defensa acumulado de dos tercios del americano, los europeos apenas podían aportar nada significativo, ni en número ni en calidad, a la hora de participar en operaciones de combate. No es de extrañar que la mayor preocupación del anterior secretario general de la OTAN, Lord Robertson, fuera el impulso de las capacidades aliadas, sobre todo por parte de los europeos.

**“La quiebra de la Alianza no viene dada por la disparidad militar entre los Estados Unidos y los europeos. Ése es un falso dilema. La quiebra se deriva de la falta de principios comunes sobre los que actuar”**

Hay que reconocer que la OTAN, en estos últimos años, ha identificado certeramente sus carencias y ha situado en la dirección correcta a sus miembros a la hora de definir la orientación y las adquisiciones para sus fuerzas armadas. Así y todo, la parsimonia con que se aborda el tema de la transformación militar y las mejoras de las capacidades ha llevado a que la brecha transatlántica siga creciendo.

## **OTAN: UNA ALIANZA POR LA LIBERTAD**

Aunque eso no quita que los aliados europeos hoy estén en condiciones de aportar más elementos a una acción colectiva si así lo decidieran. Nadie puede negar que en términos de capacidades, los aliados hoy están bastante mejor que hace cinco años, por mucho que les falte aún para estar preparados para las operaciones que se imaginan para un futuro cercano.

Sin embargo, la quiebra de la Alianza no viene dada por la disparidad militar entre los Estados Unidos y los europeos. Ése es un falso dilema. La quiebra se deriva de la falta de principios comunes sobre los que actuar. O mejor, del olvido de los principios rectores que llevaron a fundar y sostener la Alianza en primer lugar.

La OTAN no se formó para contener el expansionismo soviético. Ciertamente, fue un instrumento efectivo para garantizar militarmente la disuasión y que la posible amenaza del Este no llegara a materializarse. Pero ese objetivo estratégico no era sino un medio para el fin verdadero, mantener los regímenes democráticos y liberales en Europa occidental. La Alianza se estableció a favor de, más que en contra de nadie. Como queda recogido en el Preámbulo del Tratado de Washington, los signatarios se declaraban “Determinados a salvaguardar la libertad de sus pueblos, su herencia común y su civilización, basadas en los principios de democracia, libertades individuales e imperio del derecho”. Una declaración coherente con el espíritu de aquellos días, tras dos guerras mundiales y en los albores de la que parecía inevitable III Guerra Mundial. Europeos y americanos expresaban su voluntad de trabajar juntos a favor de la paz y de la libertad. Querían ser ellos mismos, querían vivir en democracia y para lograrlo se disponían a “unir sus esfuerzos en la defensa colectiva y en la conservación de la paz y de la seguridad”.

También es verdad que sus intentos de aproximación no eran suficientemente coherentes. Excepciones como las del Portugal de Salazar o Turquía eran aceptadas por un realismo pragmático que entendía que, para contrapesar la abrumadora amenaza de Moscú, tenía que convivir con el menor de los males en determinadas situaciones. Pero tan ciertos son los casos citados como el de España, que quedó conscientemente excluida hasta que se produjo la transición hacia la democracia. Ernest Bevin, entonces el Ministro de Exteriores británico, estableció la posición que acabaría imponiéndose: a pesar del indiscutible valor estratégico que tenía el territorio y la

importancia del contingente militar español, de entrar el gobierno franquista la Alianza se convertiría en no más que una organización anti-comunista, un precio demasiado alto.

En los 90, la defensa de la libertad quedó desdibujada al justificar la Alianza todas sus acciones de apoyo a la paz en aras de la estabilidad. Los aliados optaron por congelar situaciones más que resolverlas y, aunque como en los Balcanes, la realidad acabó imponiéndose y la caída de Milosevic fue un hecho alimentado por la intervención en Kosovo, la OTAN no puede vanagloriarse de haber querido cambiar el régimen brutal de Belgrado en esos días.

Nosotros estamos convencidos de que esos días deben dejarse definitivamente atrás y de que lo que necesitamos es una Alianza que actúe sobre sus principios y en defensa de los mismos. Al contrario de aquellos que aspiran a convertir la OTAN exclusivamente en un foro de consultas político-estratégicas entre Estados Unidos y Europa, creemos que la Alianza cuenta ya con órganos suficientes para garantizar ese diálogo. Lo que necesitamos urgentemente es una organización dispuesta a actuar.

La Alianza salió victoriosa de la Guerra Fría con la implosión de la URSS; la OTAN debe luchar y derrotar a quienes no ocultan que su objetivo es la destrucción de nuestras sociedades libres y abiertas. La alternativa no es otra que nuestra derrota.

**“La OTAN debe convertirse, de hecho, en una Alianza para la Libertad. Y no como una mera argucia táctica. La libertad nos hace ser como somos, y la defensa de nuestra libertad amenazada nos puede volver a proporcionar la cohesión política necesaria para lograr la victoria sobre el terror”**

La lucha contra el terror es un imperativo impuesto a las sociedades occidentales. Creemos que la OTAN es un instrumento excelente, con los cambios que proponemos, desde luego, para defendernos del terror y llegar a vencerlo en nuestros términos. Para ello debe dotarse de nuevas capacidades, sin duda. Pero es aún más importante que recupere sus principios para que su actuación sea siempre en defensa de sus valores.

## OTAN: UNA ALIANZA POR LA LIBERTAD

El presidente norteamericano George W. Bush tiene razón cuando dice que *“the survival of liberty in our land increasingly depends on the success of liberty in other lands. The best hope for peace in our world is the expansion of freedom in all the world”*. (“La supervivencia de la libertad en nuestra patria cada vez depende más del avance de las libertades en otros países. La mejor esperanza para la paz en nuestro mundo es la expansión de la libertad en todo el mundo”). Coincidimos con él porque pensamos que para vencer al terrorismo no basta con perseguir y acabar con los terroristas, sino que también hay que poner fin a los ambientes que sirven para que los grupos terroristas se nutran de nuevos adeptos. Y esos entornos no son otros que la opresión política, la intolerancia religiosa, la asfixia económica, la enseñanza sistemática del odio hacia lo occidental y moderno, la corrupción administrativa y, en general, la sensación de que en el futuro no aguarda nada bueno.

Por eso defendemos que la Alianza debe hacer valer sus principios y valores. Debe reforzar la expresión de los mismos entre sus miembros y debe promoverlos activamente allí donde sea más necesario. La OTAN debe convertirse, de hecho, en una Alianza para la Libertad. Y no como una mera argucia táctica. La libertad nos hace ser como somos, y la defensa de nuestra libertad amenazada nos puede volver a proporcionar la cohesión política necesaria para lograr la victoria sobre el terror.

Para poder enarbolar de manera efectiva la bandera de la libertad ya hemos dicho más arriba lo que debería hacer la OTAN. Todas propuestas factibles. Por un lado, defender la libertad empezando por nuestro propio territorio. La OTAN debe pasar a convertirse en el mejor vigilante de nuestra *homeland security*. En segundo lugar, la OTAN debe actuar para eliminar las amenazas allí donde se generen y con la anticipación que sea necesaria. No actuar o actuar tarde en la era del terrorismo de masas equivale a condenar a muerte a muchos compatriotas. Y por último, pero no menos importante, la OTAN debe expresar claramente su naturaleza liberal y democrática. De dos maneras: por un lado, abriendo sus puertas a aquellos países que comparten nuestros valores esenciales y que están activamente comprometidos con la defensa de los mismos. Hemos defendido la necesidad de que se invite a Israel, Japón y Australia a formar parte de la OTAN, pero también podría hacerse extensiva la invitación a naciones como Colombia, al menos como miembro de la Alianza por la Libertad.



La OTAN es, a pesar de quien persigue ocultarlo, una fuerza moral de alcance universal.

Y precisamente por su fuerza moral, que excede con mucho la militar, la Alianza también debe impulsar la apertura política en el mundo árabe y musulmán, modificando sustancialmente su Diálogo Mediterráneo, tanto en sus formas como en sus objetivos.

En fin, nosotros no vemos más opción, si la Alianza quiere servir a los intereses estratégicos de sus miembros, que la de convertirse en la Alianza por la Libertad. Cualquier otra cosa ni la librarán de sus problemas, ni la colocará en un lugar más relevante, ni, mucho peor, contribuirá a librarnos de los riesgos y peligros del mundo.

---

## **VII EL COSTE UNA OTAN MORTECINA**

La OTAN se mueve estos días entre el desinterés norteamericano y la desidia de una mayoría de los europeos. Desinterés motivado por una impotencia real para actuar conjuntamente con las tropas norteamericanas así como por las continuas diatribas sobre lo que debe y no debe hacer la OTAN, producto de concepciones estratégicas diferentes. Desidia, a su vez, por la incapacidad crónica de los responsables políticos europeos de convencer a sus electorados de la necesidad de un mayor esfuerzo en defensa. Y también por la callada confianza de que si algo grave ocurriera, los aliados americanos siempre vendrían a socorrernos.

El problema es que la Alianza ha podido funcionar –y podría seguir haciéndolo– con las fuerzas armadas americanas dispuestas a actuar junto a unas europeas reticentes o incapaces de hacerlo. Es decir, la OTAN puede sobrevivir a la impotencia operativa de los aliados europeos.

Por el contrario, sería un golpe mortal para la OTAN el desencanche norteamericano. Sin el liderazgo estratégico estadounidense, sin sus capacidades militares y sin sus tropas, la OTAN no sería más que una ficción.

Desde la crisis de Irak, la OTAN ha desarrollado algunos rasgos preocupantes. Una cosa es hablar de disparidades en las capacidades y otra tener que lidiar con visiones estratégicas antagónicas. Pero, así y todo, si sólo se tratase de formas enfrentadas de concebir la Alianza, el diálogo acabaría por generar un cierto consenso. Así ha sido durante toda su vida. El verdadero problema aparece cuando se intenta utilizar la Alianza como un lugar más donde llevar adelan-

te una agenda antiamericana. Entonces la OTAN degenera en campo de batalla político, ni siquiera estratégico. Y por ese camino terminará por desaparecer.

**“La OTAN puede sobrevivir a la impotencia operativa de los aliados europeos. Por el contrario, sería un golpe mortal para la OTAN el desenganche norteamericano. Sin el liderazgo estratégico estadounidense, sin sus capacidades militares y sin sus tropas, la OTAN no sería más que una ficción”**

En Europa aquellos que no creen en el vínculo trasatlántico piensan que ha llegado el momento de poner fin a su existencia. Para unos fue útil en el pasado, para otros, no; pero todos ellos coinciden en que superada la Guerra Fría, Europa y Estados Unidos deben seguir sus propios derroteros, pues sus intereses no son coincidentes. Están convencidos de que el principal problema de nuestros días no es el islamismo, la proliferación de armas de destrucción masiva o los estados delincuentes, sino la hegemonía norteamericana. Para combatirla tratan de establecer mecanismos de contrapoder y aprovechan los organismos internacionales como trincheras para frenar o debilitar las iniciativas norteamericanas. Conscientes de las simpatías con las que todavía cuenta la Alianza, evitan ataques directos a la Organización, pero bloquean su adaptación al nuevo entorno estratégico.

El mantenimiento del *statu quo*, expresado en el rechazo a afrontar abiertamente un debate estratégico en profundidad, aboca a la Alianza hacia una situación irrelevante y marginal. En la Organización ya no se discute de temas importantes, ha devenido en ser un mecanismo burocrático más, que se justifica por su propia existencia y por los servicios que aporta a sus socios. Por lo tanto, sólo beneficia a aquellos que por una u otra razón buscan su transformación en algo diferente a un sistema de defensa colectivo. Si la Alianza no es capaz de resolver el problema de seguridad regional, se crearán las condiciones para que los estados miembros sientan la necesidad de desarrollar este ámbito competencial en la

Unión Europea. Es evidente que la Unión Europea no podrá en las próximas décadas aportar el nivel de seguridad que proporcionaba la OTAN, pero tampoco importa. Los detractores de la Alianza no sienten la necesidad de disponer de grandes fuerzas armadas ni, en muchos casos, están dispuestos a hacer uso de la fuerza.

**“Dejar que la OTAN muera como mecanismo de defensa colectiva tiene implicaciones mucho más dañinas para los europeos, que para los norteamericanos. Europa no es capaz de defenderse por sí sola. Y mucho menos, de defender sus intereses más allá de sus fronteras”**

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.

Europa no es capaz de defenderse por sí sola. Y mucho menos, de defender sus intereses más allá de sus fronteras. Y las solemnes declaraciones a favor de una política de seguridad y defensa, repetidas machaconamente, no han producido más que sesudos estudios sobre las carencias militares y muy pocas capacidades reales. Los europeos, debemos admitirlo, no estamos dispuestos a pagar por nuestra propia seguridad.

Paradójicamente, la Unión Europea, que debiera ser, como mínimo, igual a la suma de sus miembros, es muy inferior militarmente que sus partes tomadas de una en una. Sólo así se explica que, por ejemplo, el Reino Unido fuera capaz de desplegar 45.000 hombres para el combate en el sur de Irak, mientras que la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tiene como máximo objetivo movilizar a la mitad de este número. Y a la OTAN comienza a ocurrirle un tanto de lo mismo. Dos tercios de sus miembros están contribuyendo, en mayor o menor grado, a la seguridad en Irak, pero la Organización se contenta con un compromiso de mínimos para el entrenamiento de las fuerzas de seguridad iraquíes.

Se está hablando de transformar la OTAN. De hecho, el secretario general se está esforzando todo lo que puede para que los miembros se pongan de acuerdo en la OTAN de dentro de 15 años, en sus posibles misiones, en su nivel de ambición, en la superación de los *caveats* nacionales y en cómo poder pagar la factura de lo que la OTAN hace.

Lo cierto es que lo que la OTAN necesita no es tanto mejorar la eficacia de su funcionamiento actual como hacer cosas distintas.

**“Lo peor que podría hacer la OTAN, después de no hacer nada, es seguir permitiendo que sus miembros no vean en la organización más que un marco para compromisos dispares e intermitentes. O sea, una OTAN a la carta”**

Uno de los principales problemas que nos encontramos es la capacidad de sus miembros para bloquear cualquier decisión. Para superar este escollo, podría adoptarse un procedimiento que sin tener que recurrir al voto directo, al menos impidiera que una minoría de miembros paralizara la voluntad de la mayoría. La figura de la abstención constructiva podría tomarse prestada de la UE en este caso. ¿Aliviaría este nuevo mecanismo la toma de decisiones? Puede que sí y merece la pena explorarlo.

Pero, con todo, no nos parece que sea una solución ideal, sino más bien burocrática. Un país miembro puede abstenerse frente a una misión de paz que considera impropia o alejada de sus intereses estratégicos nacionales. Pero ya no estamos hablando de que nos encontremos en un escenario tan benigno que la OTAN pueda elegir los conflictos en los que participa, como en los 90. Estamos todos bajo la misma amenaza y a todos se les debe exigir solidaridad para con los esfuerzos encaminados a eliminarla. De hecho, todos los estados miembros deberían ser requeridos para contribuir a este esfuerzo. Y a todos se les debe exigir su contribución para robustecer la defensa colectiva.

Lo peor que podría hacer la OTAN, aparte de no hacer nada, es seguir permitiendo que sus miembros no vean en la organización más que un marco para compromisos dispares e intermitentes. O

## **OTAN: UNA ALIANZA POR LA LIBERTAD**

sea, una OTAN a la carta. Y lo mismo vale para la concepción que sólo ve en la Alianza una caja de herramientas de la que tomar prestadas las que se necesitan en el momento. Esto es querer sostener una situación que ya no se mantiene en pie.

Nosotros estamos convencidos de que si la OTAN quiere ser un instrumento que mejore la seguridad colectiva en esta era de la vulnerabilidad y el terror, tiene que dar un salto cualitativo y mutarse en esa Alianza por la Libertad que pueda llegar a vencer al terrorismo y contener los riesgos implícitos en la proliferación de armas de destrucción masiva y misiles. Si eso exige una nueva estructura o, incluso, una nueva geometría, bienvenidas sean. Lo otro es empeñarse en no tener futuro.

---

## CONCLUSIONES

En este informe se aboga por colocar la pugna contra el yihadismo islamista en un lugar central dentro de la estrategia aliada. Y en la medida en que la proliferación de sistemas de destrucción de masas agrava la amenaza terrorista, también se aboga por reforzar la estrategia aliada de contraproliferación. Nada puede haber más letal en el horizonte en que nos movemos que un terrorista dotado de armamento radiológico, bacteriológico, químico o nuclear.

Guste o no, la OTAN no tiene sentido ahora si no es para vencer al extremismo islamista. Puede aceptarlo ya o rechazar esta idea y dedicarse a todo tipo de actividades mientras pueda, pero la amenaza del terrorismo islamista, tarde o temprano, acabará imponiendo su realidad, sólo que seguramente a un coste mucho mayor. Si algo deberían haber aprendido los aliados de la historia reciente es que enfrentarse pronto a los enemigos es la mejor forma para eliminar su potencial destructor.

**“La OTAN debe convertirse en una auténtica Alianza por la Libertad, cuyo objetivo prioritario es vencer al terror. Y a tal fin, este informe ha avanzado sugerencias y medidas prácticas”**

Por eso creemos que la Alianza debe transformarse más allá de los planes de cambio que se manejan en su cuartel general y en las capitales de sus miembros. La OTAN debe convertirse en una auténtica Alianza por la Libertad, cuyo objetivo prioritario es vencer al Terror. Y a tal fin, este informe ha avanzado sugerencias y medidas prácticas. Desde el foco estratégico en el terrorismo islamista, a la ampliación a países como Australia, Japón e Israel. Igualmente, la modificación de las estructuras aliadas con la creación de mandos funcionales.

Este informe ha centrado sus ideas y desarrollo en la lucha contra el terror porque, como acabamos de afirmar, nos parece que es vital que la OTAN se defienda de esta amenaza. Pero aunque todo su énfasis está puesto al servicio de esta idea, también reconocemos que la Alianza debe estar abierta a otras tareas.

La OTAN tiene una agenda heredada de la Guerra Fría y la época posterior a la Guerra Fría que debe seguir desarrollando. Desde la ampliación al Este y a las antiguas repúblicas soviéticas, a la estabilización de los Balcanes. La Alianza no puede olvidarse de sus compromisos en estos terrenos.

Ahora bien, esta agenda heredada de su pasado no puede poner en peligro, por falta de atención o de recursos, la agenda estratégica actual, esto es, vencer al terror. De poco valdría querer apoyar la paz en la antigua Yugoslavia, si el terror islamista nos vence fuera y dentro de nuestras fronteras, si acaba por poner en peligro nuestra forma de vida y nuestra existencia.

La OTAN, tal como la hemos descrito en este informe, está mal preparada para luchar y vencer al terrorismo islamista, porque sigue anclada en la guerra del pasado. La OTAN debe transformarse en una Alianza por la Libertad, decidida a asegurar colectivamente nuestra libertad, nuestra democracia, nuestros valores y nuestro modo de vida. Antes de que sea demasiado tarde.



**EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA  
DE LA DE LA OTAN**

**OTAN: UNA ALIANZA POR LA LIBERTAD**

Abril 1949	Firma del Tratado del Atlántico Norte.	El Tratado establece el Consejo del Atlántico Norte (CAN).
1950	Guerra de Corea. Tensa las relaciones Este-Oeste. Crece la posibilidad de un ataque soviético en Europa.	Órgano militar permanente: Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)
1952	Consejo de Lisboa: se aprueban los objetivos de fuerzas de la OTAN.	Se reorganizan los órganos civiles, el CAN permanente en París, dos nuevos mando en la estructura militar.
1954		
1956	Informe de los Tres Sabios sobre la cooperación no militar de la OTAN.	Se refuerza el papel del secretario general.
1957	Tras el lanzamiento del Sputnik, la amenaza alcanza a EEUU, que propone un acercamiento europeo a las armas nucleares.	
1961	EEUU empieza a plantear por primera vez la estrategia de respuesta flexible.	
1966	Informe Harmel sobre las futuras Tareas de la Alianza.	Se inicia profundo proceso de transformación y modernización de la OTAN, tanto en sus posiciones políticas como en su proyección externa.

EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA DE LA OTAN

Modificaciones estratégicas	Amenaza exterior	Divergencias internas
Se desarrolla el Concepto Estratégico para la defensa del área del Atlántico Norte.		
Se configura nueva doctrina militar: Contención del Comunismo.		La contención del Comunismo plantea la participación política y militar de la RFA. Oposición de Francia.
Desarrollo de la estrategia de represalia masiva, con énfasis en la disuasión nuclear. Doctrina de destrucción mutua.	Los objetivos de Lisboa se modifican: elevado coste presupuestario, disminuye beligerancia de URSS; rearme nuclear de EEUU y aparición de armas tácticas.	
		Crisis interna: Comunidad Europea de Defensa.
Énfasis en el campo político. Destaca el capítulo relativo a la cooperación política, por el cual se expresa que se trata de discutir colectivamente las decisiones futuras que se piensan llevar a cabo, al fin de evitar las decisiones individuales que puedan perjudicar a otros países miembros de la Alianza.	La crisis de Suez pone en evidencia el "fuera de área".	
	URSS aumenta su capacidad nuclear.	Instalación en Europa de bases conjuntas de proyectiles balísticos de alcance intermedio: sólo accede Gran Bretaña.
En 1962 McNamara admite poca credibilidad en la estrategia de respuesta masiva por los cambios tecnológicos. Necesidad de cadena de mando única en el terreno nuclear.		No convence a los europeos, cuyo suelo sería el campo de batalla obligado. Enorme esfuerzo para el equilibrio de fuerzas convencionales. De Gaulle presenta informe... Los franceses se retirarán de la estructura militar en 1966.
CAMBIO: Respuesta flexible frente a destrucción mutua: se basa en la combinación de armamento convencional y nuclear, táctico y estratégico.		Se despliegan en Europa misiles de crucero con cabeza nuclear Pershing II. Oposición popular en la RFA.

**OTAN: UNA ALIANZA POR LA LIBERTAD**

	Periodo de distensión.	En 1969 se inician las SALT. En 1973 se inaugura la CSCE. A Partir de 1973 de desarrolla en Viena la MBFR (reducción mutua y equilibrada de fuerzas).La Alianza inicia debate que anuncia el advenimiento de un pilar europeo de la defensa.
1977	Propuesta Helmut Schmidt, Canciller alemán	Los SALT habían sellado oficialmente la paridad estratégica. El problema era la disparidad y el desequilibrio en el teatro europeo.
	Grupo de Alto Nivel de la Alianza.	OTAN responde con la doctrina de la doble decisión.
1983	El presidente de EEUU Ronald Reagan lanza su propuesta de Iniciativa de Defensa Estratégica.	Despliegue de un escudo protector en suelo americano, que deja de ser vulnerable.
1991	Desaparición del bloque del Este.	Reflexión en la Alianza que se refleja en el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN.
Balcanes	Bosnia	La OTAN pasa de ser una organización de defensa colectiva de sus miembros, a imponer seguridad.
Balcanes	Kosovo	
1994-97	Ampliación de la OTAN.	Los objetivos estratégicos de la ampliación son superar la división europea de la Guerra Fría, consolidar la democracia en Europa Central y Oriental y convertir a la Alianza en la piedra angular de una nueva estructura de seguridad paneuropea.

EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA DE LA OTAN

Modificaciones estratégicas	Amenaza exterior	Divergencias internas
	<p>Los soviéticos emprenden un importante proceso de modernización de sus fuerzas nucleares de alcance medio. Despliegue de nuevos misiles SS-20.</p>	
<p>Doctrina del ataque a las fuerzas del segundo escalón (FOFA), que supone preámbulo de un amplio esfuerzo de modernización del dispositivo militar de la OTAN.</p>	<p>Incremento de la tensión internacional: Irán y Afganistán.</p>	<p>Solución: desplegar unos nuevos sistemas nucleares de alcance medio y abrir conversaciones con Moscú para limitar el despliegue mutuo de dichos sistemas. Decisión adoptada por Consejo en 1979, suscitando polémica.</p>
		<p>Fricción de la iniciativa de Reagan en el ámbito aliado, pues desvincularía el suelo europeo de los americanos.</p>
<p>Funciones más allá de la defensa colectiva. Orientada a asegurar la estabilidad y la paz. Sistema militar defensivo obsoleto.</p>	<p>Se enfrentan a nuevos retos e incertidumbres.</p>	<p>Reducción de las fuerzas armadas de los aliados.</p>
		<p>Intervención fuera del territorio.</p>
		<p>Base legitimadora ONU. Las misiones de paz exigen una doctrina de empleo de la fuerza que no tiene cabida en la Respuesta Flexible, debe de contar con contenido militar distinto.</p>
		<p>Un aspecto fundamental de este proceso integrador son los altos costos, en el sentido de la ampliación de sus sistemas de mando y control, las comunicaciones y su defensa aérea.</p>

**OTAN: UNA ALIANZA POR LA LIBERTAD**

1999	Cumbre de Washington.	Se adopta un nuevo Concepto Estratégico que incluye la mayoría de los riesgos.
2001	Ataques terroristas del 11-S.	La OTAN invoca el artículo 5 del Tratado un día después de los atentados. El entorno estratégico aparece radicalmente alterado.
2002	Cumbre de Praga.	Nuevos miembros, nueva estructura de mandos y fuerzas para hacer frente a nuevas amenazas.
	Guerra de Irak.	
2003	Reunión en marzo de una mini-cumbre de Defensa.	Francia y Alemania, junto a Bélgica y Luxemburgo lanzan una iniciativa para que Europa disponga de una autonomía militar al margen de la OTAN.
2003	Reforma drástica de la estructura de mandos y el concepto militar de su FIR.	Los mandos se reducen a la mitad. SACEUR ampliará su zona de responsabilidad al Océano Atlántico y se convertirá en el único cuartel general estratégico dotado de responsabilidades operativas. SACLANT perderá su función operativa y se convertirá en el Mando Aliado de Transformación.
2004	Cumbre de Estambul.	Se quiere reafirmar el papel de la comunidad internacional transatlántica de naciones democráticas y valores comunes.
2005	El Canciller alemán propone la constitución de un comité de sabios (a semejanza del que se creó en 1952) que estudie una reforma de la Alianza Atlántica, capaz de arreglarse a las nuevas realidades político-estratégicas de nuestro tiempo.	

EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA DE LA OTAN

Modificaciones estratégicas	Amenaza exterior	Divergencias internas
<p>Reflexión sobre el papel que puede desempeñar OTAN en la lucha contra el terrorismo internacional.</p>	<p>Terrorismo internacional como gran amenaza. Lord Robertson afirma que en un entorno marcado por el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, Rusia forma parte de la solución, no del problema de seguridad.</p>	<p>Paul Wolfowitz afirma que “la misión determina la coalición” (EEUU asume que para cada misión tendrá que contar con una coalición distinta.) ¿Las alianzas permanentes han dejado de ser útiles? Intenso debate estratégico. Los europeos sostienen que EEUU se inclina hacia el unilateralismo. Tras los atentados, Henry Kissinger aseguró que la tragedia se podría convertir en una oportunidad para OTAN.</p>
<p>La doctrina de respuesta flexible deberá ser más flexible que nunca, adaptada al terrorismo y al crimen organizado. Se crea las fuerzas de intervención rápida (FIR).</p>	<p>¿Cuál es el alcance del terrorismo?</p>	<p>Norteamericanos y europeos interpretan de manera diferente la amenaza del terrorismo internacional.</p>
		<p>Alemania y Francia intentan evitar que la OTAN refuerce la seguridad de Turquía. Se abre una profunda crisis.</p>
<p>Crear un núcleo con capacidad colectiva de planificación. Creación de un cuartel general.</p>		<p>Polémica en Europa y malestar en EEUU y en OTAN.</p>
<p>Aprueba el concepto global de operaciones de la futura FIR. Estructura militar más flexible y desplegable.</p>		
		<p>La OTAN incrementa ligeramente su compromiso en Irak. Avances en Afganistán.</p>

## **ENTREVISTAS REALIZADAS**

### **BRUSELAS**

**Jaap de Hoop Scheffer**, Secretary General - NATO

**Diego Ruíz Palmer**, Head, Planning Section – Operations Division.  
NATO International Staff

**Jamie Shea**, Deputy Assistant Secretary General for External Relations - Public  
Diplomacy Division. NATO

**Michael Ruhle**, Head, Policy Planning and Speechwriting Section – Political Affairs  
Division. NATO

**Steffen Sachs**, Director of the Political Committee. NATO Parliamentary Assembly

**Zachary Selden**, Director - Defence and Security Committee. NATO Parliamentary  
Assembly

**Ian Kelly**, Public Affairs Advisor. United States Mission to NATO

**John R. Hoag**, Director, Defence Plans. United States Mission to NATO

**Sherwood McGinnis**, Political Advisor. United States Mission to NATO

### **BERLÍN**

**Prof. Dra. Helga Haftendorn**, Senior Fellow, Transatlantic and Security Policy.  
Stiftung Wissenschaft und Politik

**Dr. Karl-Heinz Kamp**, Security Policy Coordinator. Konrad Adenauer Foundation

**Dr. Christoph Bertram**, Director. German Institute for International and Security Affairs

**Karsten D. Voigt**, Coordinator of German-American Cooperation Unit KO-USA.  
Federal Foreign Office

**Eberhard Pohl**, Head of Defence and Security Policy Division. Federal Foreign Office

**Hans-Ulrich Klose**, Deutscher Bundestag

### **PARÍS**

**Pierre Lellouche**, Président de l'Assemblée Parlementaire de l'OTAN. Assemblée  
Nationale

**François Daguzan**, Chercheur, Études politico-militaires. Fondation pour la Recherche  
Stratégique

**Bruno Tertrais**, Maître de recherche, responsable du pôle "Défense et Stratégie".  
Fondation pour la Recherche Stratégique

**Giles Andreani**, Cour des Comptes – Ancien Directeur du Centre d'Analyse et de  
Prévision (CAP). Ministère des Affaires Étrangères



**Philippe Errera**, Directeur Adjoint du Centre d'Analyse et de Prévision (CAP). Ministère des Affaires Étrangères

**François Géré**, Directeur. Institut Diplomatie & Défense

**David Martinón**, Conseiller Diplomatique du Ministre d'État. Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire.

#### LONDRES

**Sir Paul Lever**, Director, Global Development Chairman. RUSI

#### WASHINGTON DC

**Gary Schmitt**, Executive Director. Project for the New American Century

**William Kristol**, Editor. The Weekly Standard

**Christopher DeMuth**, President. American Enterprise Institute (AEI)

**Danielle Pletka**, Vice President - Foreign and Defense Policy Studies. American Enterprise Institute (AEI)

**Radek Sikorsky**, Executive Director, New Atlantic Initiative (NAI) Resident Fellow, American Enterprise Institute (AEI)

**Reuel Marc Gerech**, Resident Fellow. American Enterprise Institute for Public Policy Research (AEI)

**Robin Niblett**, Executive Vice President. Director, Europe Program. Center for Strategic and International Studies (CSIS)

**Julianne Smith**, Fellow and Deputy Director – International Security Program. Center for Strategic and International Studies (CSIS)

**Simon Serfaty**, Senior Adviser - Europe Program. Center for Strategic and International Studies (CSIS)

**Anthony H. Cordesman**, Senior Fellow. Center for Strategic and International Studies (CSIS)

**Jeffrey Simon**, Senior Research Fellow. National Defense University (NDU)

**Stephen J. Flanagan**, Director, Institute for National Strategic Studies, Vice President for Research - National Defense University (NDU)

**Leo G. Michel**, Senior Research Fellow – Institute for National Strategic Studies - National Defense University (NDU)

**Ivo H. Daalder**, Senior Fellow - Foreign Policy Studies. The Brookings Institution

**Jeffrey Simon**, Senior Research Fellow - Institute for National Strategic Studies. National Defense University (NDU)

## **OTAN: UNA ALIANZA POR LA LIBERTAD**

**James Joye Townsend Jr.**, Principal Director, European and NATO Policy. Office of the Secretary of Defense. The Pentagon.

**Anthony Aldwell**, Director, Southern Europe. Office of the Secretary of Defense. The Pentagon.

**Chris Horner**, President. Competitive Enterprise Institute (CEI)

**Paul Stares**, Director - Research and Studies Program. United States Institute of Peace

**Robert E. Hunter**, Former US Ambassador to NATO. Senior Advisor. RAND Corporation.

**Kurt Volker**, Director. NATO and Western European Affairs. National Security Council. The White House

**James R. Marrs**, Special Advisor to the Vice President. National Security Affairs. The White House

**Barry Jacobs**, Director, Strategic Studies. American Jewish Committee

**Jason Isaacson**, Director, Government and International Affairs. American Jewish Committee

**Christopher J. Makins**, President. The Atlantic Council

**Jeremy Shapiro**, Research Director, Center on the United States and Europe. Foreign Policy Studies Program, The Brookings Institution

**Frank Gaffney**, President and CEO. Center for Security Policy

**Jeff Bergner**, Senior Transatlantic Fellow. The German Marshall Fund of the United States (GMF)

**Margo Thorning**, Senior Vice President and Chief Economist. American Council for Capital Formation

## **TEL AVIV Y JERUSALÉN**

**Brig. General Giora Aylend**, Head of the National Security Council

**Arnon Perlman**, National Security Advisor

**Mark A. Heller**, Director of Research. Jaffee Center for Strategic Studies

**Uri Naaman**, Coordinator for NATO & European Defense Organizations. Ministry of Defence

**Dr. Israel Elad-Altman**, Director of Studies. IDC's Institute for Policy and Strategy.

**Ze'ev Maghen**, Ministry of Foreign Affairs

**Sami Ravel**, Director. European Organizations Department. Ministry of Foreign Affairs.

**Dr. Dore Gold**, Israel's former Ambassador to the UN. Expert on National Security. Jerusalem Center for Public Affairs

**Yigal Jakun, Rel.** Exteriores del Ejército.

# **CONSIDERACIONES EN TORNO AL 60° ANIVERSARIO DE LA ALIANZA**

**Adenda al informe  
*OTAN: Una Alianza por la Libertad***

## INTRODUCCIÓN

En abril de este año, 2009, la Alianza Atlántica celebra el 60º aniversario de su creación. Los representantes de las 26 naciones aliadas no podrán sino congratularse de la larga vida de su organización así como de sus logros históricos. Sin embargo, los miembros de la OTAN encaran hoy, 60 años después de haber firmado el Tratado de Washington, una situación estratégica en la que tienen que hacer frente, a comienzos del siglo XXI, a distintos desafíos de fuerzas que amenazan la tranquilidad de nuestra existencia y de algunas que aspiran a acabar con nuestra forma de vida.

En 2005 publicamos el informe *OTAN: Una Alianza por la Libertad* en el que exponíamos cómo, a nuestro juicio, debería transformarse la OTAN para ser relevante en el nuevo entorno estratégico tras los ataques del 11-S. Entendíamos que habían surgido nuevas amenazas en el entorno estratégico, como el terrorismo, en especial el yihadista, y la proliferación. Y que dichas amenazas requerían una nueva orientación de la OTAN, más volcada en la defensa contra el terrorismo y que contara para eso con un componente de *Homeland Security*. Igualmente entendíamos que la Alianza, en tanto que agrupación de las principales democracias del mundo, debía asumir la tarea de *democracy building* en sus operaciones y avanzar en su ampliación hacia aquellas democracias capaces y dispuestas a contribuir a la defensa colectiva. Todo ello debería quedar reflejado en un nuevo concepto estratégico que recogiera todos estos cambios. También creíamos que la Alianza debía adoptar nuevos principios para contar con una toma de decisiones más eficaz.

Aunque desde entonces la Alianza ha evolucionado en la dirección apropiada, su adaptación ha sido más lenta que los cambios que se han venido produciendo en el entorno estratégico. Aun así,

creemos que la OTAN tiene los medios para hacer frente a las nuevas amenazas y retos de manera satisfactoria. Sólo hace falta que los aliados sean capaces de desarrollar una visión estratégica y de futuro para la propia OTAN.

## EL NUEVO ENTORNO ESTRATÉGICO

Hoy podemos afirmar que la amenaza del yihadismo ha sido relativamente contenida gracias a numerosos factores. Gracias a la presión estratégica en Irak, Afganistán y Pakistán, a la permanente vigilancia y prevención por parte de los servicios de inteligencia y de los cuerpos de seguridad, no se han vuelto a repetir ataques a gran escala en el suelo de ningún país aliado. El creciente número de detenidos en Europa y Estados Unidos relacionados con el terrorismo islamista, así como el importante número de intentos de atentados frustrados, prueba que la amenaza islamista se ha transformado, pero que está lejos de desaparecer. Además, los atentados yihadistas más sanguinarios se producen precisamente en sociedades islámicas y tienen como objetivo acabar con los intentos de apertura, liberalización y democracia en esos países.

**Los atentados yihadistas más sanguinarios se producen precisamente en sociedades islámicas y tienen como objetivo acabar con los intentos de apertura, liberalización y democracia**

A la persistencia del yihadismo se han venido a añadir en los últimos meses nuevos factores de riesgo. A pesar de ser de una naturaleza muy dispar, su acumulación representa una seria amenaza para la seguridad y la estabilidad.

Nos encontramos, por un lado, con una Rusia que reclama su papel de superpotencia y cuya reciente conducta choca con la visión occidental sobre cómo comportarse en la arena mundial. Si bien el derribo del Muro de Berlín marcó el final de una larga etapa de confrontación, la realidad es que las expectativas generadas desde entonces no se han podido materializar por completo y Rusia, particularmente con su comportamiento en los últimos años, introduce en

Europa elementos de la más pura política de poder. Nadie puede desear revivir el clima ya superado de Guerra Fría con Moscú, pero no será tarea fácil para los aliados encontrar una postura común que frene los elementos más negativos de la acción exterior del Kremlin.

En segundo lugar, se ha deteriorado la situación en países como Corea del Norte y, sobre todo, Irán, y la proliferación nuclear avanza en ambos. En los últimos años, lejos de moderar su retórica y comportamiento, Irán se ha vuelto más radical y agresivo. Aun peor, hoy es patente que Irán ha estado trabajando aceleradamente en un programa nuclear cuya lógica no es otra que dotarse del arma nuclear. De momento, todos los esfuerzos adoptados por la comunidad internacional, desde el diálogo a las sanciones, no han podido forzar al régimen iraní a que abandone sus ambiciones nucleares. En ausencia de otras medidas colectivas más eficaces, no parece descabellado imaginar que Irán se convierta, más pronto que tarde, en una potencia nuclear. Habida cuenta de las potenciales implicaciones, un Irán nuclear significaría un profundo cambio estratégico que afectaría muy negativamente a la seguridad, no sólo de la región del Golfo y del Oriente Medio, sino a la de todos los aliados de la OTAN.

**Nuestra seguridad, que es tanto como decir el futuro de la libertad y la democracia, depende de la libertad y la democracia en otras partes del mundo**

El problema de la proliferación no sólo afecta a Irán y Corea del Norte. En los últimos cinco años, las ambiciones nucleares parecen haberse desatado y hoy hay un número creciente de naciones que se preparan o están preparadas para convertirse en potencias nucleares. Son bien conocidos los casos de la India y Pakistán. Las ambiciones nucleares de Siria quedaron de manifiesto tras el bombardeo israelí a su central nuclear en fase de construcción en septiembre de 2008. También Egipto, Turquía y Arabia Saudí han dado pruebas de su interés en materia nuclear, como ya hicieron en su día Argelia o Libia.

Los mecanismos de control puestos en marcha por el Tratado de no Proliferación Nuclear (TNP) a través de la Agencia Internacional de la Energía Atómica se han revelado del todo insuficientes para prevenir la proliferación en aquellos casos donde los países están

decididos a avanzar por la senda nuclear. El riesgo de que sean del todo ineficaces es cada vez más alto, particularmente si alguno de los países de riesgo da finalmente el salto a potencia nuclear. Las tensiones regionales se verían transformadas allí donde aparecieran las armas nucleares, que añadirían mayor inestabilidad y riesgos insospechados en caso de que llegase a estallar un conflicto.

**La OTAN debería contemplar América Latina como una parte esencial de Occidente que puede hacer una contribución positiva a la defensa de los valores de la democracia y la libertad**

En tercer lugar, ocho años después de los ataques del 11-S, el yihadismo global sigue siendo una amenaza que, de no combatirse adecuadamente, puede llegar a poner en peligro el sistema de vida basado en los valores democráticos y la sociedad abierta. Aunque la capacidad operativa de Al Qaeda está en cuestión en estos momentos, la atracción del terrorismo islamista sobre una cantidad no despreciable de jóvenes musulmanes, la persistencia de redes de captación, la facilidad para su entrenamiento y el compromiso ideológico-religioso con la yihad, han hecho posible que la amenaza islamista radical aumente en el mundo.

En cuarto lugar, el auge del populismo y el antioccidentalismo en Iberoamérica dibuja un horizonte de creciente complicación para la seguridad de todos y para los valores que defiende la OTAN. Las relaciones entre dirigentes como Hugo Chávez y Mahmoud Ahmadineyad; la creciente influencia en América Latina de potencias ajenas a su tradición y a los valores de democracia y sociedad abierta; y la evidencia de múltiples conexiones entre algunos regímenes autoritarios de la región y grupos terroristas, hechas públicas recientemente, así lo atestiguan.

La Alianza considera el terrorismo como uno de los factores que afectan a la seguridad colectiva de sus miembros. Para reforzar la tarea realizada por los países europeos con sus propias fuerzas de seguridad y apoyándose en el ámbito de la Unión Europea, la OTAN debería desarrollar un componente de *Homeland Security* para combatir el terrorismo de forma integrada y colectiva. Una aproximación colectiva y trasatlántica es imprescindible para vencer en la lucha contra el terrorismo yihadista.

## UNA VENTANA DE OPORTUNIDAD

El entorno estratégico descrito contiene elementos ciertamente preocupantes. A ello se une una grave crisis económica que aqueja a todos los aliados y que conllevará serias repercusiones para las inversiones en seguridad y defensa. Sin embargo, la cumbre del 60º Aniversario de la Alianza en abril de 2009 abre una serie de posibilidades para reorientar estratégicamente la OTAN. De entrada, hay dos elementos que se revelan como altamente propicios: las promesas de la nueva Administración del presidente de EE.UU., Barack Obama; y la decisión, bajo el impulso político del presidente francés Nicolás Sarkozy, de que Francia retorne a las estructuras militares aliadas.

En lo que se refiere a Estados Unidos, la nueva Administración del presidente Obama ha despertado grandes esperanzas en ambas orillas del Atlántico. Simples gestos como el planteamiento de un nuevo tono en la relación, anunciado por el vicepresidente Joseph Biden en la 45ª edición de la Conferencia de Seguridad de Munich, fueron recibidos por la audiencia como una gran esperanza y el preludio de una nueva etapa para los aliados de la OTAN.

Aunque es muy pronto para poder juzgar una política exterior y de seguridad que está en vías de definirse, algunos de los planteamientos realizados por el nuevo presidente americano y sus colaboradores más cercanos han sido del agrado de los europeos. De cultivarse este clima y esta buena actitud recíproca, la OTAN podría avanzar hacia un acuerdo básico sobre las amenazas a los aliados y la mejor forma para defenderse de ellas. Es decir, para redefinir la visión común sobre la naturaleza y el propósito de la Alianza, sobre cómo conseguir sus objetivos y con qué medios.

**Hay dos elementos que se revelan como altamente propicios: las promesas de la nueva Administración del presidente de EE.UU., Barack Obama; y la decisión de Francia de retornar a las estructuras militares aliadas**



En lo tocante a Francia, el presidente Nicolás Sarkozy ha hecho una decidida apuesta por reincorporar a su país a las estructuras militares integradas de la OTAN, rompiendo así con años de excepcionalismo galo en el seno de la Alianza. La importancia de este paso no se circunscribe a lo operativo o militar. Adquiere su pleno significado en los ámbitos político y estratégico: La OTAN necesita ahora más que nunca contar con una sola y única visión estratégica. El regreso de Francia a la estructura militar de la OTAN no es un mero ejercicio destinado a cubrir puestos en los mandos militares y no se debe medir por este baremo. La OTAN se reforzará sin duda con esta incorporación.

## EL OBSTÁCULO DE AFGANISTÁN

Afganistán se ha convertido en estos años en un problema estratégico que amenaza la propia viabilidad de la OTAN y su futuro. Para empezar, los niveles de fuerzas desplegados en Afganistán se han revelado del todo insuficientes para lograr cumplir la misión de garantizar la seguridad. Y sin seguridad no es posible la reconstrucción. A pesar de que este problema fue rápidamente identificado, las naciones aliadas han sido renuentes a realizar un esfuerzo suplementario. Así, al llamamiento del Secretario General en 2004 para aumentar el número de soldados en la ISAF, sólo respondió positivamente Polonia. Y en la pasada cumbre de Bucarest, únicamente Francia optó por reforzar su contingente con un millar más de soldados. A finales del año pasado, el presidente Bush decidió incrementar las tropas americanas en dos brigadas adicionales. Esta decisión ha sido mantenida por el presidente Obama quien, de hecho, podría destinar a Afganistán otras dos brigadas más antes del verano. En total, eso supondría unos 17.000 efectivos más.

**El éxito en Afganistán es una condición indispensable para revitalizar la OTAN y consolidar una relación fructífera entre los aliados de ambas orillas del Atlántico**

Las dificultades para el reforzamiento del nivel de fuerza de la ISAF fueron en aumento a medida que la insurgencia de todo tipo –talibanes, señores de la guerra, traficantes de opio–, hacía aumen-

tar el número de ataques y, por tanto, las bajas de las tropas aliadas. El incremento en el número de ataques, además, no afectaba a todos por igual, ya que los más violentos y organizados incidieron más durante un buen tiempo en las zonas del este y sur del país, quedando el resto al margen de los enfrentamientos más duros. La lectura restrictiva de las tareas de la ISAF llevó desgraciadamente a la creación de un diferencial tan claro como divisivo entre quienes se dedicaban a la reconstrucción y aquellos que debían no solamente repeler las agresiones sino combatirlas efectivamente.

La OTAN no puede fracasar en su misión en Afganistán. Pero el éxito de esa misión exige poner fin a las diferencias entre los aliados y, en consecuencia, que las naciones europeas realicen un mayor esfuerzo. El éxito en Afganistán es una condición indispensable para revitalizar la OTAN y consolidar una relación fructífera entre los aliados de ambas orillas del Atlántico.

## **CÓMO MEJORAR LA OTAN: UN PLAN DE ACCIÓN**

El futuro de la libertad y la democracia, así como la seguridad de los aliados, necesitan de una OTAN fuerte y renovada. La Alianza Atlántica no sólo ha jugado un papel esencial garantizando nuestra seguridad durante décadas y ampliando más recientemente el área de estabilidad en el mundo, sino que como organización de defensa colectiva debe ocupar un lugar central en el mantenimiento futuro de la seguridad global. Para ello debe adaptarse a las necesidades del nuevo entorno estratégico.

A continuación exponemos nuestras propuestas para el futuro de la OTAN.

### **1. Afganistán: Una estrategia para la victoria**

En primer lugar, es imposible plantearse la victoria en Afganistán con los niveles de fuerza actuales. La nueva Administración americana así lo ha entendido. También es necesario un esfuerzo suple-

mentario en soldados y equipamiento por parte de los aliados europeos. Estados Unidos puede tomar el liderazgo, pero no debe ser el único país que aumente significativamente las tropas y asuma los riesgos del combate. Es más, las fuerzas a disposición de la ISAF deberían estar libres de las limitaciones que complican la planificación y la ejecución de la estrategia aliada.

## **La Alianza no ha sido ni puede ser un fin en sí misma, sino un instrumento al servicio del mundo libre**

El problema afgano no puede resolverse actuando sólo dentro de las fronteras de Afganistán. Tanto las fronteras con Irán como con Pakistán deben ser vigiladas y controladas. Afganistán no se estabilizará mientras los insurgentes encuentren refugio y apoyo logístico y de retaguardia en amplias zonas de Pakistán. Para ello es preciso definir y desarrollar una política aliada que apoye a Islamabad en la lucha contra el terrorismo dentro de su territorio y en el reforzamiento democrático de sus instituciones.

El éxito de la misión de la OTAN se medirá por la viabilidad de un Gobierno central y un sistema político en Afganistán basado en la pluralidad y la tolerancia.

## **2. Rusia: diálogo y firmeza**

La Alianza debe huir de las provocaciones y evitar que se genere un nuevo clima de Guerra Fría con Rusia. Pero al mismo tiempo debe hacer ver que las decisiones que afectan a sus actividades y a su futuro no pueden quedar rehenes de la voluntad del Kremlin. Los miembros de la Alianza, tomados de uno en uno, pueden ser frágiles frente al gigante ruso, particularmente los europeos debido a su dependencia energética. De ahí que lo más urgente en este terreno sea la elaboración de una política común sobre cómo actuar en relación a Rusia. Y ello con un doble criterio: diálogo y firmeza.

Está comprobado que se puede hablar y llegar mejor a acuerdos importantes con Moscú desde una posición de firmeza, más que desde la debilidad. La relación entre la OTAN y Rusia debe ser cons-

tructiva; es de interés para todos que Moscú actúe con normalidad y como una nación respetuosa con las normas internacionales.

Creemos que es posible encontrar un entendimiento entre los aliados y Rusia sobre la base de intereses comunes de seguridad, como la lucha contra el terrorismo yihadista o la proliferación. También es evidente que un clima de entendimiento habría sido más fácil si no se hubiera cometido el error de aceptar la independencia de Kosovo en contra de los principios del derecho internacional.

### **3. Irán: detener la proliferación**

Hasta ahora la OTAN ha evitado jugar un papel activo para detener el programa nuclear iraní. La Alianza tiene que cambiar de actitud, porque si Irán llegara a dotarse del arma nuclear, será la seguridad de todos sus miembros la que se resienta. Por ello, Irán debe ocupar un lugar central en las preocupaciones y deliberaciones de los aliados y como tal debe quedar reflejado en el orden del día del Consejo del Atlántico Norte.

Es recomendable que la OTAN refuerce su capacidad de disuasión. Por un lado debería estudiar el mejor método para defenderse del lanzamiento de misiles balísticos. En este sentido, algunas iniciativas recientes en relación con los sistemas de protección contra misiles pueden enviar un mensaje confuso que provoque efectos no deseados tanto en Moscú como en Teherán. La unilateralidad en este asunto puede dañar también la necesaria confianza entre aliados.

Y, por otro, sería deseable que extendiera su capacidad de disuasión a la zona. En este punto, como se recoge en este informe *OTAN: Una Alianza por la Libertad*, estimamos que la mejor forma de lograrlo es incorporar a Israel a la Alianza y, en todo caso, estrechar los lazos institucionales con ese país. La seguridad de Israel y la seguridad occidental no pueden desvincularse.

### **4. Derrotar al terrorismo**

La protección del territorio ha sido una de las tareas esenciales de la Alianza durante toda su existencia. Con el derribo del Muro de

Berlín desapareció –en opinión de muchos– la amenaza creíble, directa y sustancial sobre el suelo de los aliados. La Alianza se reorientó, en los años noventa del siglo pasado, hacia la proyección de estabilidad mediante fuerzas expedicionarias, descuidando el concepto central de defensa colectiva.

Hoy, sin embargo, la posibilidad de un ataque contra algún aliado en su suelo vuelve a verse como real. Pero este ataque es más probable que venga de grupos terroristas y, más en concreto, del yihadismo global.

## **El futuro de la libertad y la democracia, así como la seguridad de los aliados, necesitan de una OTAN fuerte y renovada**

Ocho años después del 11-S, la Alianza sigue sin contar con un marco de inteligencia colectivo y transatlántico centrado en el islamismo radical. Estos años, las fuerzas de seguridad y los sistemas judiciales de las naciones han sido quienes, en primer lugar, se han ocupado de la amenaza terrorista. La Unión Europea ha tenido un papel creciente en la coordinación de sus socios, aunque, para muchos, sigue habiendo un amplio campo para mejorar en este aspecto.

Con independencia de la necesaria cooperación entre la Unión Europea y los Estados Unidos, la OTAN debería definir una política de *Homeland Defense and Security* que conecte ambas orillas del Atlántico. En esta política, la participación institucional de los responsables de Interior de las distintas naciones debe ser un componente clave.

## **5. Dotar a la Alianza de una única visión estratégica**

La cumbre del 60º aniversario de la OTAN debería servir para lanzar el proceso de elaboración de un nuevo concepto estratégico que sustituya al de 1999. La OTAN necesita una declaración más general sobre el momento en el que se encuentra y su propósito, sobre todo ante las importantes novedades de una nueva Administración americana y una Francia más comprometida con la Alianza. Los aliados podrían trabajar en la preparación de una nueva Declaración Atlántica, expresión de lo que la OTAN es y debe ser, y del compromiso renovado de sus partes.

La Alianza debería evitar dos tentaciones. La primera, intentar desviar su función hacia terrenos de moda, pero en los que no tiene experiencia o en los que puede aportar muy poco. La Alianza debe concentrarse en lo que sabe hacer y en donde su presencia tiene un indiscutible valor añadido. Por ejemplo, en el campo de la energía, la OTAN puede hacer una contribución en la protección de las infraestructuras o en mantener las líneas de comunicación y transporte abiertas. También puede ser clave su contribución en terrenos donde nadie podría hacerlo mejor, como la defensa frente a ataques informáticos o la protección de las líneas marítimas frente a la piratería.

### **Se propugna una Alianza Atlántica que incorpore a naciones como Japón, Australia e Israel**

La segunda tentación es intentar encerrarse en un marco geográfico confortable. El mundo es global y la seguridad depende de fuerzas globales. En todo caso, la OTAN necesita apoyarse en pilares regionales para poder lograr un impacto positivo en la seguridad mundial.

## **6. Promover los valores y el orden democrático**

Si hay algo que caracteriza a la OTAN es ser una Alianza de Civilizados. En términos de cultura política democrática y plural; en términos de economía de libre mercado; y en términos de tolerancia religiosa y apertura de ideas. Desgraciadamente el mundo no sólo está compuesto de países abiertos y liberales. A veces, la democracia avanza con enormes dificultades.

Si algo hemos aprendido en los últimos años es que nuestra seguridad, que es tanto como decir el futuro de la libertad y la democracia, depende de la libertad y la democracia en otras partes del mundo. La estabilidad y la seguridad internacionales están amenazadas sobre todo por fuerzas que quieren acabar con esos valores. Por ello es necesario que la OTAN tenga en cuenta que el auge de las autocracias y del radicalismo terminan siendo amenazas a la seguridad global. Por eso también es necesario mantener viva una Agenda de la Libertad, entendida como una propuesta de extensión de la libertad y de la democracia. Lograrlo es un requisito para consolidar la seguridad global.

## 7. Por una OTAN global

En el informe *OTAN: Una Alianza por la Libertad*, se propugna una Alianza Atlántica que incorpore a naciones como Japón, Australia e Israel. A estas naciones habría que sumar Corea del Sur. También se defiende el establecimiento de una asociación estratégica con la India y con Colombia. Desde entonces, la Alianza ha establecido lazos con muchos de estos países en función de su participación en las misiones en curso. Con Israel, la OTAN ha forjado un acuerdo individual de cooperación que sienta las bases para una relación operativa más estrecha. Israel, de hecho, ha pasado a formar parte de la misión *Active Endeavor*. Más recientemente, Estados Unidos ha firmado un acuerdo de cooperación estratégica con la India, altamente prometedor y que la OTAN podría tomar como ejemplo.

Con todo, estos pasos no son suficientes. Por su propio interés, la Alianza debería poner en marcha una estrategia de apertura que permita integrar a las democracias que aspiren a una más estrecha colaboración con la OTAN y que atraiga a aquellas que todavía no se lo han planteado.

A este respecto, proponemos:

En primer lugar, la apertura de la Alianza a potencias democráticas liberales, independientemente de dónde se ubiquen, siempre y cuando quieran contribuir a la seguridad colectiva y puedan hacerlo. Merece especial atención el caso de Israel. Israel es una nación occidental por pleno derecho, por los valores que la sustentan y que defiende.

En segundo lugar, la reforma de la Asociación para la Paz (*Partnership for Peace*), para hacerla global y que no esté, como sucede ahora, limitada al ámbito de la OSCE. La OTAN debería contemplar América Latina como una parte esencial de Occidente que puede hacer una contribución positiva a la defensa de los valores de la democracia y la libertad, así como a la estabilidad y la seguridad globales. En el informe de 2005 ya se proponía una asociación estratégica con Colombia. Esta propuesta sigue siendo válida y extensible a otros países de la zona, como México.

Es más, si Irak continúa la senda de normalización y democratización que felizmente ha iniciado, no habría razón alguna para que

no formara parte de esa nueva Asociación para la Paz de la Alianza. La OTAN nació para defender los valores universales de la democracia y la libertad. Esa nueva OTAN debe trabajar, como ya lo está haciendo, por defender esos valores en países árabes y musulmanes que se esfuerzan por afianzar sociedades democráticas.

## **CONCLUSIÓN: REFORZAR LA OTAN PARA FORTALECER OCCIDENTE**

La OTAN nació para defender la seguridad del mundo democrático. En el entorno estratégico actual, los países aliados han de ser conscientes de que seguridad y democracia siguen estando inextricablemente unidas. Hoy más que nunca la pervivencia de la libertad depende de su expansión.

En su 60º aniversario, la OTAN tiene la oportunidad de desarrollar una visión ambiciosa y de servir de garante de un nuevo orden internacional en el que se respeten los principios de tolerancia, libertad y democracia para todos por igual.

Los europeos deberían ser conscientes de que si quieren aumentar su presencia en el mundo es preciso que asuman más responsabilidades en el terreno de la seguridad. Es preferible tener una seguridad a tener dos inseguridades. Por eso, el componente de seguridad de Europa no debe hacerse al margen de la OTAN. Al contrario, una OTAN mejorada tendría que incluir una Europa más fortalecida y con mayores responsabilidades en este terreno.

La Alianza no ha sido ni puede ser un fin en sí misma, sino un instrumento al servicio del mundo libre. Hoy en día eso exige que esta alianza de éxito no sólo garantice la seguridad en la zona euroatlántica, tal y como estaba definida en el artículo 6 del Tratado de Washington. Tampoco puede conformarse con garantizar el mantenimiento de la estabilidad y la paz en terceros países. La OTAN debe plantearse con valentía y seriedad que el futuro de los valores que defiende necesita una dimensión global. La mejor forma para defender nuestra seguridad y los valores de la democracia es una Alianza global por la Libertad.



[www.fundacionfaes.org](http://www.fundacionfaes.org)

El Informe **OTAN: Una Alianza por la Libertad** fue publicado en 2005. En él se hacían propuestas para fortalecer la Alianza Atlántica en un escenario estratégico nuevo. El **60º ANIVERSARIO DE LA OTAN** es una ocasión propicia para recordar y actualizar esas propuestas ante los acontecimientos recientes: la llegada de Barack **Obama** a la Casa Blanca, las decisiones del presidente **Sarkozy**, la evolución política de **Rusia**, la amenaza continua del terrorismo yihadista, la persistencia de las **ambiciones nucleares** de **Irán** o **Corea del Norte**, la situación en **Afganistán** son algunos de los aspectos analizados en esta nueva edición de **OTAN: Una Alianza por la Libertad**. Las propuestas del Informe original siguen siendo válidas: fortalecer y **reformar la OTAN** son **requisitos imprescindibles** para **garantizar nuestra seguridad y el futuro de la libertad**.

faes   
fundación para el análisis y los estudios sociales  
aniversari 

**faes** Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales  
C/ María de Molina, 40 6ª Planta. Madrid 28006  
Tel: +34 91 576 68 57 Fax: +34 91 575 46 95  
e-mail: [fundacion@fundacionfaes.org](mailto:fundacion@fundacionfaes.org)