



INTERNACIONAL

La Alianza Atlántica 70 años después: de la reforma a la refundación

Fundación FAES

30
ANIVERSARIO
FAES





Hace diez años FAES publicó un Informe sobre el estado en que se encontraba la OTAN¹. Se reconocía entonces el grave deterioro sufrido desde la pérdida de una amenaza nuclear directa que había venido garantizando un alto nivel de cohesión estratégica. La Alianza, se podía leer en aquel texto, había pasado de ser un sistema de defensa colectivo a una organización de seguridad internacional, más preocupada por proyectar seguridad en su entorno y organizar misiones de paz. Sin negar el valor de la labor que se venía desarrollando se insistía en la importancia de recuperar el núcleo que daba sentido a la Alianza y, consiguientemente, a la Organización, el instrumento del que se dotó para alcanzar sus fines. Para ello se proponía insistir en determinadas líneas de acción como contraterrorismo, contrainsurgencia, promoción de la democracia, defensa antimisiles... así como la revisión de algunos procedimientos en la toma de decisión.

Una década después nos encontramos en un entorno distinto, sin duda mucho más complejo, en el que la OTAN no acaba de encontrar su sitio y en el que las diferencias internas generan un serio desgaste además de una creciente falta de credibilidad. Setenta años después, la Alianza es más débil, al tiempo que la Organización se ha burocratizado y subrayado su vocación por la seguridad.

¿Podemos aceptar esta OTAN como una nueva normalidad? ¿Es el resultado aceptable de la adaptación a una nueva época? ¿No podemos o debemos aspirar a una Alianza mejor? En realidad, ¿tiene sentido la existencia de la OTAN en el año 2019?

Sobre la naturaleza de la Alianza

A lo largo de la Historia los estados se han reunido frente a una amenaza compartida, estableciendo para combatirla una estrategia común. Eso es lo que hemos entendido durante siglos por alianza. Superada la situación de amenaza la alianza se disolvía porque, como quien fuera secretario del Foreign Office, *lord* Palmerston, señaló el 1 de marzo de 1848 durante una intervención en los Comunes,

“No tenemos aliados eternos, y no tenemos enemigos perpetuos. Nuestros intereses son eternos y perpetuos, y es nuestro deber seguir esos intereses”.

Las alianzas eran pasajeras, resultado de la coyuntura, iban y venían según dictaran los superiores intereses del Estado interpretados por sus elites rectoras.

En esta línea de raigambre realista cabe interpretar una declaración miles de veces repetida y atribuida a quien fuera primer secretario general de la Organización, el general Hastings L. Ismay, anterior jefe del Estado Mayor británico durante

¹ OTAN: una alianza por la libertad (Marzo 2009). https://fundacionfaes.org/es/papeles_faes/69/otan-una-alianza-por-la-libertad



Desde su momento fundacional la Alianza ha tenido dos naturalezas complementarias: una realista, la otra idealista. Pero ambas han sufrido un importante desgaste. Las circunstancias que le dieron sentido han desaparecido

la II Guerra Mundial. Para este viejo soldado el objetivo de la Alianza era “mantener a los rusos fuera (“out”), a los americanos dentro (“in”) y a los alemanes bajo control (“down”)”. Es difícil decir más en menos palabras. La Unión Soviética era una amenaza para la Europa liberada del III Reich, que solo podía combatirse mediante el compromiso directo y definitivo de los Estados Unidos. Alemania estaba dividida y era fundamental garantizar que no volvería a convertirse en el problema por excelencia de la seguridad europea. El general Ismay estaba presentando la Alianza como una medida de coyuntura, determinada por unas circunstancias y unos retos concretos. Su duración dependería, por lo tanto, de la vigencia de esas circunstancias.

Cabe suponer que *lord* Ismay conocía el Tratado del Atlántico Norte, texto fundacional de la Alianza, aunque no parece que se tomara muy en serio su Preámbulo, una joya en la historia de las Relaciones Internacionales:

“Decididos a salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, basados en los principios de la democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley. Deseosos de promover la estabilidad y el bienestar en la zona del Atlántico Norte. Resueltos a unir sus esfuerzos para la defensa colectiva y la conservación de la paz y la seguridad”².

El Tratado no se presenta como una reunión de estados que se sienten amenazados por la Unión Soviética y preocupados por un nuevo rearme alemán. Bien al contrario, el enfoque responde al establecimiento de un nuevo orden del que el Tratado sería un instrumento más, siguiendo la estela de la Carta del Atlántico y la Carta de San Francisco y en paralelo a los acuerdos de Bretton Woods. Estamos ante el establecimiento del Orden liberal o *Pax Americana*, que ha permitido el período de mayor desarrollo y bienestar de la Historia. Este nuevo orden no responde a una coyuntura, bien al contrario, busca permanecer en el tiempo. No es de extrañar que no se mencione ni una sola vez a la Unión Soviética, porque su objetivo va mucho más allá de su contención.

Las ruinas del III Reich permitieron recuperar el legado de Immanuel Kant, el gran filósofo prusiano, y siguiendo su pensamiento tratar de garantizar la paz desde la libertad y la democracia. De ahí el carácter abierto a nuevas incorporaciones del Tratado, de ahí también el rechazo soviético a una iniciativa que iba más allá de la contención militar.

² The North Atlantic Treaty Organization, *The North Atlantic Treaty*, Washington D.C.: April 4, 1949, preamble. https://www.nato.int/cps/ie/natohq/official_texts_17120.htm



El proyecto de superar las dos guerras mundiales mediante el establecimiento de un nuevo orden mundial se hizo realidad. La OTAN fue uno de sus pilares junto con Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio

Desde su momento fundacional la Alianza ha tenido dos naturalezas: una realista, la otra idealista. Podemos argumentar que son complementarias, y en gran medida así es, pero con la perspectiva del tiempo transcurrido ambas han sufrido un importante desgaste. Aquellas circunstancias que le dieron sentido han desaparecido.

Misión cumplida

La Alianza logró sus objetivos. Estados Unidos dejó atrás su tradición aislacionista y se comprometió con la defensa de los países signatarios, en especial con los europeos occidentales. Ese compromiso les aportó seguridad, reforzó el proceso de integración continental y facilitó la reconstrucción económica del Viejo Continente. Sin esa seguridad es difícil imaginar el arraigo de la democracia y la constitución de una sociedad europea fundamentada en las clases medias. Una Europa segura de sí misma rechazó la influencia soviética al tiempo que la disuasión nuclear contenía la amenaza de Moscú. Alemania quedó dividida en dos durante décadas. La República Federal se fue integrando en las nuevas organizaciones regionales, asumiendo plenamente los valores democráticos y europeístas. Pasó de ser un problema a convertirse en uno de los pilares de una nueva, aunque dividida, Europa.

El proyecto de superar el triste legado de dos guerras mundiales mediante el establecimiento de un nuevo orden mundial se hizo realidad. La OTAN fue uno de sus pilares junto con el sistema de Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio. Sin la OTAN no podemos entender la ejecución de una estrategia nuclear que logró evitar el estallido de un conflicto entre las grandes potencias de consecuencias inimaginables. La fisión nuclear cambió la historia de la guerra transformando el concepto de victoria. La “Guerra Fría” fue una guerra. Compartimos la tesis del historiador norteamericano Eliot Cohen al catalogarla como III Guerra Mundial. Se combatió de otra manera, la que imponía la nueva arma, para finalmente alcanzar la victoria. El Muro de Berlín fue derruido y el enemigo colapsó, poniéndose fin a la experiencia soviética en Rusia y en los estados que habían caído bajo su órbita. El mapa europeo y centroasiático se redefinió, dando paso a un tiempo nuevo. Mientras duró la Guerra Fría el Orden liberal se fue imponiendo como referencia en el planeta. Tras la descomposición de la Unión Soviética llegó su consolidación. Se accedió al “momento unipolar” y al engañoso “fin de las ideologías”.

Tanto en su versión realista como idealista la OTAN había cumplido sus objetivos. Era, sin lugar a duda, la alianza más exitosa de la Historia, pues no había ne-



cesitado combatir para vencer. Fue un ejercicio extraordinario de diplomacia y de estrategia militar liderado por EE.UU., la superpotencia que supo configurar un nuevo orden y caracterizar toda una época.

La adaptación a un nuevo entorno

Alcanzados todos sus objetivos ¿tenía sentido mantener la Alianza? Pocos fueron los que en aquellos días cuestionaron su mantenimiento. Desde un punto de vista jurídico el Tratado no señalaba uno o varios enemigos sino que, bien al contrario, su meta era la defensa de los valores democráticos. En ese sentido defender su pervivencia parecía coherente. Los estados miembros consideraban que la Organización era un activo. Los que no lo eran ansiaban entrar, convencidos de que los intereses nacionales se defendían mejor dentro que fuera. Esto último era especialmente cierto en los países que habían quedado bajo influencia soviética, bien porque se habían visto obligados a entrar en el Pacto de Varsovia, bien porque su soberanía había sido subsumida en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Para todos ellos la recuperación de la soberanía se sentía mejor garantizada en el seno de la Alianza.

Rusia ya no era una amenaza, sino un problema que implicaba riesgos y retos. Sin una amenaza directa y creíble la Alianza perdió su núcleo de cohesión y dejó de ser un sistema de defensa colectiva para transformarse, como señalábamos al principio, en un sistema de seguridad. El foco no estaba en defender una comunidad de naciones sino en proyectar seguridad en su entorno. Llegó el momento de la “diplomacia preventiva”, de las asociaciones y cooperaciones. Poco a poco se fue diluyendo la cultura y disciplina estratégica para hacer mayor hincapié en lo diplomático.

En palabras del entonces secretario de Defensa Robert Gates:

“A nivel estratégico, la mayor evolución de la OTAN en las dos últimas décadas es la transición de una fuerza estática y defensiva a una fuerza expedicionaria, de una alianza defensiva a una alianza de seguridad. Este cambio es el resultado de un nuevo entorno de seguridad en el que es más probable que las amenazas provengan de estados fallidos o fracturados que de estados agresores; en el que actores no estatales peligrosos operan a menudo desde dentro de naciones con las que no estamos en guerra, o desde dentro de nuestras propias fronteras; y en el que la proliferación de armas y las nuevas tecnologías hacen posible el fantasma del caos y la destrucción masiva en cualquiera de nuestras capitales”³.

De manera progresiva nuevos estados se fueron incorporando a la Alianza. Era el acta notarial de su éxito tras la disolución de la URSS y del Pacto de Varsovia. Además, respondía a un principio establecido en el Tratado, el de “puertas abier-

³ NATO Strategic Concept Seminar. Remarks as Delivered by Secretary of Defense, Robert M. Gates, National Defense University, Washington, D.C., Tuesday, February 23, 2010.



tas". En tanto que garante de los regímenes democráticos, la Organización estaba abierta a nuevos estados que se sumaran a sus principios y valores. Pero la ampliación también suponía la asunción de un reto mayor ¿cómo mantener su operatividad con un número tan elevado de miembros con historias e intereses distintos y sin el factor aglutinante de una amenaza estratégica? Estados Unidos había hallado en la OTAN un instrumento diplomático extraordinario para ejercer influencia internacional desde su fundación. Con la ampliación, este instrumento parecía ganar importancia; sin embargo, no fue así. La pérdida de cohesión antes citada y el sistema de toma de decisión fueron poniendo de manifiesto las crecientes dificultades de la Organización para retener su papel central.

Viejos problemas se agravaron en el nuevo entorno. El debate sobre las contribuciones nacionales venía siendo una constante desde los años de la Guerra Fría. En un principio algunos estados europeos concluyeron que invertir lo acordado en

GRÁFICO 1.

La seguridad en cifras

Adhesión a la OTAN en Europa

Fechas de incorporación

- Fundadores* (1949)
- 1950 - 2000
- 2000 - Actualidad
- Inminente



* Incluye también Canadá, Islandia y Estados Unidos
Fuente: *The Economist*



Sin una amenaza directa y creíble la Alianza perdió su núcleo de cohesión y dejó de ser un sistema de defensa colectiva para transformarse en un sistema de seguridad

medios convencionales suponía un riesgo inasumible, porque detener el avance de las divisiones soviéticas implicaría la destrucción de sus propios países. En esas circunstancias, ¿qué significaba la victoria? Para los europeos acercar el umbral nuclear reforzaba la disuasión y garantizaba su supervivencia. Tras la Guerra Fría llegaron nuevos argumentos para reducir el gasto en defensa. ¿Qué sentido tenía mantener aquel esfuerzo si no había una amenaza inmediata? Europa había superado las tensiones derivadas de la lucha de clases y el nacionalismo gracias a la creación y desarrollo del denominado “estado de bienestar”. El Estado asumía responsabilidades que no eran de soberanía y que con anterioridad habían correspondido al ámbito individual, como la salud, pensiones, educación, seguro de desempleo... Con ello se trataba de garantizar la seguridad de las familias y reducir así el atractivo de ideologías radicales. El estado de bienestar jugó un papel crítico en el enraizamiento de la democracia en la Europa de la Postguerra, pero tras el fin de la Guerra Fría era ya evidente su elevado coste, más aún cuando el irresponsable comportamiento de algunas fuerzas políticas llevaba a una situación de déficit crónico. Gastar en capacidades militares no daba votos, mientras que mostrar sensibilidad por los problemas sociales, comprometiéndose a una mayor intervención pública, sí. El resultado fue un “*capabilities gap*”, una diferencia de capacidades entre sus miembros, que se puso de manifiesto durante la crisis de los Balcanes. Las tecnologías presentes en el campo de batalla respondían a distintas generaciones, lo que planteaba un serio problema de interoperabilidad.

Las administraciones Clinton y Bush estaban convencidas de la importancia que tenía para EE.UU. y para el conjunto de Occidente que la OTAN fuera capaz de adaptarse al nuevo entorno estratégico, lo que requería tanto modernizar sus capacidades como hallar su sitio en la nueva escena internacional. Ejercieron presión para que los estados miembros gastaran más en defensa, de tal manera que los problemas de interoperabilidad quedaran superados y la Alianza recuperara su condición de sistema de defensa colectivo creíble.

“El problema no es solo la falta de financiación de la OTAN. Desde el final de la Guerra Fría, los presupuestos de la OTAN y de defensa nacional han caído sistemáticamente, incluso con operaciones sin precedentes fuera del territorio de la OTAN en los últimos cinco años. Solo 5 de 28 aliados logran el objetivo de gasto en defensa del 2% del PIB”⁴.

⁴ NATO Strategic Concept Seminar (*Ibidem*).



Estados Unidos había hallado en la OTAN un instrumento diplomático extraordinario para ejercer influencia internacional. Con la ampliación, este instrumento parecía ganar importancia; sin embargo, no fue así

“Estas limitaciones presupuestarias se relacionan con una tendencia cultural y política más amplia que afecta a la alianza. Uno de los triunfos del siglo pasado fue la pacificación de Europa después de siglos de guerra ruinosa. Pero, como he dicho antes, creo que hemos llegado a un punto de inflexión, en el que gran parte del continente ha ido demasiado lejos en la otra dirección. La desmilitarización de Europa –donde grandes sectores del público en general y de la clase política son reacios a la fuerza militar y a los riesgos que conlleva– ha pasado de ser una bendición en el siglo XX a un impedimento para lograr una seguridad real y una paz duradera en el siglo XXI. La debilidad real o percibida no solo puede ser una tentación para el cálculo erróneo y la agresión, sino que, a un nivel más básico, los consiguientes déficit de financiación y de capacidad dificultan el funcionamiento y la lucha conjunta para hacer frente a las amenazas compartidas”.

Tras los atentados en Nueva York y Washington DC el 11 de septiembre, EE.UU. llevó a cabo una revisión en profundidad de su Estrategia de Seguridad Nacional, concluyendo en la necesidad de atajar las raíces del islamismo mediante cambios en profundidad en la sociedad árabe en su conjunto. En consecuencia, la Administración Bush planteó a sus socios de la Alianza Atlántica una estrategia para desarrollar durante décadas dirigida a poner fin a las raíces del islamismo, que recordaba tiempos pasados de feliz recuerdo. Desde la referencia churchilliana de la secretaria de Estado Rice en El Cairo...

“Todos debemos mirar hacia un futuro en el que todos los gobiernos respeten la voluntad de sus ciudadanos, porque el ideal de la democracia es universal. Durante 60 años, mi país, los Estados Unidos, ha buscado la estabilidad a expensas de la democracia en esta región, aquí en el Oriente Medio, y no hemos logrado nada de eso. Ahora, estamos tomando un curso diferente. Apoyamos las aspiraciones democráticas de todos los pueblos”⁵.

...hasta los propios fundamentos de “La Estrategia para la Transformación del Gran Oriente Medio”, que partía de la asunción de que el islamismo, como antes el comunismo, solo se podría derrotar desde el fortalecimiento de la democracia y la consolidación de las clases medias. Para ello sería necesario crear un gran fondo con el que financiar el conjunto de políticas a desarrollar para garantizar la transformación: educación, mujer, mercado interior, mercado regional, salud... El precedente del Plan Marshall estaba muy presente, tanto como las di-

⁵ Rice, Condoleezza. *Remarks at the American University in Cairo*. 20 de junio de 2005.



ferencias entre la Europa de la Postguerra y la región MENA. La falta de voluntad de algunos gobiernos de esa región para alcanzar todos los objetivos y el riesgo de que la alta corrupción implicara un desvío de los fondos, llevaba a considerar el diseño de mecanismos que garantizaran el vínculo entre la asunción de los objetivos y el acceso a los fondos, así como un mayor control del empleo de dichos fondos.

La nueva estrategia de ser aceptada dotaría a la OTAN de una visión coherente a desarrollar durante décadas. En apariencia, con ella se superarían las grietas que venían surgiendo desde la disolución de la URSS. Sin embargo, su aceptación fue muy limitada. En el Senado estadounidense eran muchos los que rechazaban una involucración tan intensa de EE.UU. con estados de una región del planeta considerados poco fiables. Los objetivos eran demasiado ambiciosos. En Europa la perspectiva era distinta. Para las cancillerías del Viejo Continente lo que planteaba la Casa Blanca era un monumental ejercicio de neocolonialismo, que chocaba con la reflexión pública sobre las políticas seguidas en estos países décadas atrás. La opinión pública no lo aceptaría. Además, el compromiso que se les solicitaba iba mucho más allá de sus posibilidades. Sería en extremo difícil forjar el consenso parlamentario necesario para desarrollar esa estrategia en un tiempo prolongado, como sí ocurrió durante la Guerra Fría. Por otro lado, para muchos el islamismo no era tanto una amenaza internacional como un problema de seguridad interior, que requeriría cambios en la orientación del trabajo de los servicios de inteligencia y las policías, así como una mayor coordinación entre los estados. Desde esa posición, no era la OTAN el instrumento más adecuado para hacerle frente.

La emergencia del islamismo como amenaza no generó en esta ocasión una estrategia compartida, debilitando con ello, aún más, la cohesión de la Alianza. La campaña de Afganistán fue testigo de cómo la solidaridad aliada se transformó en una maraña de salvedades y reservas, garantes del desorden y la ineficacia. La de Iraq puso aún más de manifiesto las diferencias entre los estados miembros. La Alianza entraba en una crisis de la que se comenzaba a hablar abiertamente.

En terminología estadounidense formalmente la campaña de Iraq fue desarrollada por una *“coalition of the willing”* (‘coalición de voluntarios’). A partir de ese momento la Administración Bush comenzó a utilizar la expresión como un ejemplo



La emergencia del islamismo como amenaza no generó una estrategia compartida, debilitando la cohesión de la Alianza. La campaña de Afganistán fue testigo de cómo la solidaridad aliada se transformó en una maraña de salvedades y reservas



En el plano operativo, la OTAN ya no era el instrumento de la nueva estrategia de EE.UU. tras el 11-S. No se buscaba una Alianza permanente, sino coaliciones *ad hoc* donde potencias con intereses afectados actuaran conjuntamente

a seguir, a costa de la Alianza Atlántica. El secretario de Defensa Rumsfeld comentó en televisión que:

“No hay coalición. Hay múltiples coaliciones... Los países hacen lo que pueden hacer. Los países ayudan en la forma en que quieren ayudar... Y así es como debería funcionar. Te diré por qué. Lo peor que puedes hacer es permitir que una coalición determine cuál es tu misión”.

El secretario de Estado Powell precisó que la nueva amenaza requería de:

“Coalición de coaliciones que están constantemente cambiando y cambiando a medida que las necesidades cambiaban y cambiaban”.

Una fuente del Departamento de Estado reconocía que:

“Nos abrimos camino ‘ad hoc’ a través de coaliciones de voluntarios. Ese es el futuro, ... Nos estamos centrando en la dinámica duradera de la guerra de coalición”⁶.

En el plano operativo la OTAN ya no era el instrumento. En el futuro no se buscaba una Alianza permanente, sino coaliciones *ad hoc* donde potencias con intereses afectados se reunían para actuar conjuntamente. Se estaba descubriendo el pasado a costa del sueño de una alianza permanente en torno a ideales democráticos. La Administración supuestamente neoconservadora se entregaba a una perspectiva realista, que las siguientes administraciones mantendrían sin las tensiones democratizadoras de la presidida por George W. Bush.

Mientras las élites norteamericanas asumían como inevitable un desenganche de Europa, a la vista de la falta de una visión estratégica común y de un compromiso serio y creíble por parte de los estados del Viejo Continente, los europeos redescubrían la preocupación por la seguridad, si bien de forma muy distinta en función de su situación geográfica.

El frente oriental. Rusia, el enemigo íntimo

Rusia es el vecino más grande y con mayor capacidad militar de la OTAN. Es un actor revisionista que reclama estatus de gran potencia y, por tanto, la principal

⁶ Patrick, Stewart “‘The Mission Determines the Coalition’: The United States and Multilateral Cooperation after 9/11” en Jones, Bruce D. & Forman, Sephard & Gowan, Richards eds. *Cooperating for Peace and Security: Evolving Institutions and Arrangements in a Context of Changing U.S. Security Policy*. Cambridge University Press. Cambridge, 2012. 32-34.



amenaza externa sobre la Alianza. El comportamiento revisionista de Rusia se debe a tres factores principales:

1. Moscú considera que los acuerdos con los antiguos estados soviéticos para desintegrar la Unión en 1991 fueron desfavorables para los intereses nacionales y la seguridad de Rusia;
2. el orden internacional creado y liderado por EE.UU. después del final de la Guerra Fría no reconoce a aquella el estatus de gran potencia que le corresponde, y,
3. ha resultado fallido el intento de crear una identidad nacional rusa postimperial.

Para la Alianza Atlántica, Rusia es un “enemigo íntimo” perfectamente identificado en términos militares. Las premisas rusas de seguridad y defensa no han cambiado en los últimos cinco siglos. Lo que representa una amenaza para la Alianza, para el Kremlin es una forma de recuperar el estatus de gran potencia. Hay varios tipos de amenazas rusas para la OTAN, aunque se entremezclan entre sí. La OTAN se enfrenta a:

1. detener las posibles agresiones de Rusia en los países de sus fronteras orientales (desde el mar Báltico hasta el mar Negro),
2. detener o responder a los posibles ciberataques rusos a los países miembros (como contra Estonia en 2007),
3. detener o responder a la guerra híbrida rusa,
4. adaptarse a las consecuencias de la suspensión del acuerdo INF (Fuerzas Nucleares de alcance Intermedio) entre EE.UU. y Rusia, y
5. responder a la creciente militarización y actividad de Rusia en la región del Ártico.

La anexión de Crimea por parte de Rusia y la posterior invasión del sureste de Ucrania en 2014 impulsaron a los aliados a reforzar sus defensas, aunque lentamente. Se necesitaron dos cumbres de la OTAN (Gales, 2014 y Varsovia, 2016) para articular una política y una defensa frente a Rusia. Hubo que volver a familiarizarse con la idea de defender el territorio propio. La amenaza rusa ha dado un impulso a la OTAN. Ha fortalecido el acuerdo político de los países miembros sobre la necesidad de garantizar la frontera oriental, mejorando así las capacidades de la Alianza –dupli-



**La amenaza rusa ha dado un impulso a la OTAN.
Ha fortalecido el acuerdo político de los países miembros sobre
la necesidad de garantizar la frontera oriental, mejorando
así las capacidades de la Alianza**



cando la posibilidad de reacción rápida, creando la Fuerza de Tarea Conjunta de Muy Alta Disponibilidad (EFP en sus siglas en inglés) en Estonia, Letonia, Lituania y Polonia, e incrementando los presupuestos de defensa al 2% del PIB para 2024-. Pero la otra cara del consenso interno refleja dos problemas fundamentales de la Alianza, ya subrayados en nuestro primer informe de 2005: la falta de acuerdo a la hora de definir su razón de ser en este nuevo entorno internacional y, como consecuencia de lo anterior, la divergencia estratégica profunda entre los países miembros.

La política a seguir con Rusia divide a los aliados. La percepción de Rusia como una amenaza militar es muy diferente entre ellos. Depende de la proximidad geográfica a Rusia y de la experiencia histórica de los países de la Europa del Este bajo el Imperio ruso y soviético. Hay desacuerdos sobre las bases permanentes de las tropas de la Alianza en sus fronteras orientales. Por el momento, y según lo establecido en el Acta Fundacional OTAN-Rusia (1997) y el Consejo OTAN-Rusia (2002), la presencia de aquellas es rotatoria. Sin embargo, la decisión de EE.UU. de establecer seis bases militares en Polonia (agosto, 2019) relativiza la importancia de este desacuerdo y refuerza el apoyo estratégico estadounidense a los países de la Europa Oriental.

La OTAN necesita desarrollar una estrategia integral a largo plazo respecto a Rusia basada en la unidad, la disuasión y la resistencia. La Alianza tiene que evitar una nueva Guerra Fría con Rusia y para conseguirlo debe desarrollar una política fundamentada en dos pilares: diálogo y firmeza. Para ello es necesaria la revisión del Concepto Estratégico de la OTAN de 2010, que fue consensuado en un entorno geoestratégico muy diferente al actual. Los documentos del Acta Fundacional Rusia-OTAN y el Consejo Rusia-OTAN, creados en pleno espíritu de cooperación entre Rusia y la Alianza, no reflejan las relaciones actuales, por lo que también deberían ser revisados sin perder de vista que son el único marco institucional para establecer el diálogo. Los países miembros deben mantener las sanciones económicas hasta que Rusia abandone el territorio de Ucrania y, asimismo, deben sostener la presencia militar rotativa en Estonia, Lituania, Letonia y Polonia.

La ampliación de la OTAN es uno de los principales escollos en las relaciones entre Rusia y Occidente. A pesar de las quejas de Rusia, la Alianza debe ser fiel a su política de puertas abiertas, tal como prevé el Artículo 10 del Tratado de Washington. Sin embargo, tras la ampliación realizada durante los últimos veinte años,



La OTAN necesita desarrollar una estrategia integral respecto a Rusia basada en la unidad, la disuasión y la resistencia. Para evitar una nueva Guerra Fría debe desarrollar una política fundamentada en dos pilares: diálogo y firmeza



Es preciso que la Alianza defina las vulnerabilidades en el área de la guerra híbrida, así como que lidere el esfuerzo global por adoptar los principios tradicionales de disuasión en el ciberespacio

la prioridad debe ser la consolidación de la Alianza antes que la inclusión de nuevos miembros.

La disuasión debe cubrir un amplio espectro frente a las amenazas contra la OTAN, desde la nuclear y convencional, hasta la híbrida. La Alianza está familiarizada con la disuasión nuclear y convencional. Sin embargo, la necesaria disuasión ante los ataques híbridos es mucho más compleja que la tradicional, que consiste en demostrar la incapacidad del atacante para alcanzar sus objetivos e incrementar el castigo aplicable por cada ataque. Las tácticas híbridas desafían ambas formas de disuasión.

La guerra híbrida y los ciberataques están estrechamente vinculados. Ambos han sido diseñados para ser ambiguos, para proteger al atacante del castigo e impedir la atribución de autoría en el mayor número posible de casos. Es preciso que la Alianza defina las vulnerabilidades en el área de la guerra híbrida, así como que lidere el esfuerzo global por adoptar los principios tradicionales de disuasión en el ciberespacio. Un buen comienzo ha sido la decisión de la Alianza de aplicar, en el caso de un ciberataque grave, el artículo 5 del Tratado de Washington.

En la región del Ártico, Rusia no representa actualmente una amenaza específica. Se ve a sí misma como una gran potencia polar y, desde luego, lo es en la zona ártica. Posee la mayor masa de tierra, mar, población y presencia militar en la región. El Kremlin ha optado por priorizar el Ártico como escenario clave de los esfuerzos para impulsar la economía rusa. La fuerte inversión empresarial, pública y privada, ha ido acompañada por el incremento de la defensa territorial. Las instalaciones militares de la era de la Guerra Fría, previamente abandonadas, han sido reabiertas, y se han hecho más frecuentes las incursiones aéreas y de submarinos rusos en los espacios árticos de otros países o en sus cercanías. Los cambios causados por el derretimiento progresivo de la capa de hielo (se pronostica que en 2035 no habrá hielo en el Ártico durante el verano, lo que permitirá a los barcos cruzar el polo norte) son motivo de preocupación para muchos países: no solo los del Consejo del Ártico (Canadá, Rusia, Noruega, Dinamarca, Islandia, Suecia, Finlandia) y la OTAN. En esta situación, la Alianza debe definir cuál será su futuro papel en la región, ya que 5 de los 8 países del Consejo del Ártico son a la vez miembros suyos. El Ártico seguirá siendo una región compartida, con un alto nivel de cooperación regional entre los países de la zona. Sin embargo, inevitablemente se convertirá también en teatro de la competencia estratégica entre



El principal papel de la OTAN en el Ártico debería centrarse ya en fortalecer el orden regional basado en normas, apoyar la cooperación regional y mejorar su presencia y capacidad militar

Rusia y los aliados, lo que implicará además a países no árticos con crecientes intereses económicos en la explotación de sus recursos, como China, Japón o Singapur. El principal papel de la OTAN en el Ártico debería centrarse ya en fortalecer el orden regional basado en normas, apoyar la cooperación regional y mejorar su presencia y capacidad militar.

El frente sur. Los riesgos derivados de la inestabilidad

Rusia divide a los aliados, pero es una amenaza reconocible, un actor estatal cuya estrategia es tan comprensible como rechazable. Ese no es el caso del frente sur. Aquí nos encontramos con un conjunto de estados que sufren graves problemas internos, que afectan a su estabilidad política y que proyectan en su entorno graves tensiones. La región MENA es muy grande y las situaciones que hallamos variadas. Entre los problemas que están en el origen de esa inestabilidad podemos citar:

- 1.** Auge del islamismo como reacción a un proceso general de globalización que para muchos musulmanes pone en peligro la continuidad de su propia cultura. Es una reacción fundamentada en la inseguridad y el miedo, así como en el rechazo al materialismo y relativismo que caracterizan a las sociedades occidentales, que hasta la fecha han venido liderando dicho proceso.
- 2.** Insuficiente desarrollo económico y social, resultado de una combinación de elementos entre los que podemos citar los elevados niveles de corrupción, la inexistencia de sistemas de educación que garanticen la plena escolaridad y el acceso a una enseñanza superior de calidad, la falta de seguridad jurídica, de acceso a sistemas de salud de calidad, la desigualdad de sexos...
- 3.** La justificada desconfianza en sus gobiernos lleva a sectores de la población, en especial a los jóvenes, a optar por estrategias políticas que presuponen un cambio de régimen. Si entre los sectores más educados destacan los que apuestan por la democratización y la economía liberal, entre los menos ilustrados, sin duda mucho más numerosos, ganan adeptos los islamistas.
- 4.** Tensión hegemónica entre Irán y las potencias árabes, con su inevitable efecto sobre las comunidades suníes y chiíes en toda la región. Una tensión que conlleva una carrera de armamentos y el riesgo de nuclearización.



5. El ritmo de crecimiento demográfico es inasumible por el tejido empresarial. Los avances sanitarios lograron reducir los índices de mortandad de recién nacidos, niños y madres derivados de infecciones, mientras en muchos de estos países se mantienen familias muy numerosas por prestigio social o por la conveniencia de disponer de mayor fuerza de trabajo. Nos encontramos con sociedades cuya media de edad es inferior a los treinta años y, en muchos casos, más próxima a los veinte. Muchos de estos jóvenes, en cantidades que varían significativamente de un país a otro, apenas si han recibido una educación básica por lo que no pueden optar a empleos que exijan de una formación especializada.

La combinación de estos problemas genera amenazas que podemos encontrar de forma aislada o en combinación. La tensión política lleva a ciclos de revolución y represión, que desaniman la inversión extranjera y condenan a estos países a la pobreza. Las masas de jóvenes sin preparación suficiente que tratan de encontrar su futuro en economías no muy dinámicas o en entornos violentos se ven condenadas a la pobreza o la emigración, cuando no optan por la delincuencia o el yihadismo. Si estos estados no logran estabilizarse y asentar un consenso social sobre su modelo de desarrollo, la región seguirá sumida en un conjunto de guerras con riesgo de provocar un conflicto de mayor envergadura, alimentando tanto la emigración hacia Europa como la combinación de islamismo y yihadismo.

La situación del Sahel tiene características propias. Los estados son mucho más débiles y menos cohesionados, su capacidad para imponer el orden es muy limitada, el crecimiento demográfico es aún mayor y la posibilidad de desarrollar una vida profesional normal, francamente escasa. El Sahel afecta a la región MENA alimentando tanto la capacidad operativa de yihadistas y delincuencia organizada como aumentando la presión migratoria.

La inestabilidad en el frente sur supone para la Alianza, y en particular para los estados situados en la cuenca mediterránea, una alta presión migratoria irregular. A los problemas derivados de su gestión se suman los provocados por el fracaso parcial de su integración, que está en el origen de acciones yihadistas. Esta presión se incrementaría, hasta el punto de convertirse en un problema irresoluble, si algunos estados clave en la región colapsaran. Un escenario que no puede descartarse.



Si los estados no logran estabilizarse y asentar un consenso social sobre su modelo de desarrollo, la región MENA seguirá sumida en guerras alimentando la emigración hacia Europa y la combinación de islamismo y yihadismo



TABLA 1.

**Población de 60 años y más y edad media, región MENA, 2015
y Proyecciones 2030, 2050⁷**

País/Región	Población de 60 años y más (,000)			Porcentaje de 60 años o más			Edad media (años)		
	2015	2030	2050	2015	2030	2050	2015	2030	2050
ÁFRICA DEL NORTE	17.993	30.883	59.264	8,1	10,9	16,7	26,1	29,9	34,8
Argelia	3.573	6.413	12.988	9,0	13,3	23,0	27,6	31,9	37,1
Egipto	7.238	11.593	23.045	7,9	9,9	15,3	24,7	26,5	31,0
Libia	439	894	1.823	7,0	12,0	21,8	27,5	31,8	38,4
Marruecos	3.317	6.012	10.239	9,6	15,1	23,4	28,0	33,1	38,6
Sudán	2.081	3.633	7.406	5,2	6,4	9,2	19,4	22,3	26,2
Túnez	1.314	2.247	3.565	11,7	17,7	26,5	31,2	36,5	40,4
Sáhara Occidental	31	91	198	5,5	12,4	22,0	29,4	34,9	39,8
ASIA	24.395	46.235	95.766	7,6	11,8	20,4	26,3	30,7	36,6
Irán	6.502	12.745	28.754	8,2	14,4	31,2	29,5	38,3	44,7
Baréin	53	178	432	3,9	10,8	23,7	30,3	35,6	42,2
Iraq	1.817	3.162	7.402	5,0	5,8	8,8	19,3	21,1	24,3
Israel	1.278	1.808	2.758	15,8	18,1	21,9	30,3	31,8	35,2
Jordania	414	782	1.853	5,4	8,6	15,8	22,5	26,3	32,4
Kuwait	133	442	1.188	3,4	8,9	20,1	31,0	33,9	37,8
Líbano	670	1.014	1.726	11,5	19,2	30,8	28,5	37,6	46,8
Omán	196	494	1.434	4,4	9,4	24,5	29,0	34,2	40,1
Qatar	51	221	633	2,3	7,9	19,8	30,7	34,0	41,0
Arabia Saudí	1.582	4.324	9.610	5,0	11,1	20,9	28,3	32,3	38,2
Palestina	211	421	1.014	4,5	6,2	10,4	19,3	22,3	27,4
Siria	1.191	2.556	5.740	6,4	8,9	16,4	20,8	27,2	33,7
Turquía	8.828	14.911	25.530	11,2	17,0	26,6	29,8	35,2	41,8
Emiratos Árabes Unidos	215	1.238	3.004	2,3	11,3	23,5	33,3	36,6	43,4
Yemen	1.254	1.939	4.688	4,7	5,3	9,9	19,3	23,0	29,6

Las comunidades musulmanas presentes en estados miembros de la Alianza participan de los debates generales del mundo árabe. La radicalización en sus países de origen les afecta, sobre todo a aquellos sectores que no han querido, no han sabido o no han podido integrarse en las sociedades de acogida hasta lle-

⁷ Population ageing and inter-generational relations in the MENA: what role for social policy? - Scientific Figure on ResearchGate. Available from: https://www.researchgate.net/figure/Population-60-years-of-age-and-over-and-Median-Age-MENA-region-2015-and-Projections_tbl1_325337215 [accessed 12 Sep, 2019]



El escenario que presenta el frente sur resulta incómodo para la OTAN. No hay un actor estatal en la región que pueda ser considerado enemigo. La amenaza procede de los efectos de la desintegración y de una inestabilidad estructural

gar a ser un problema de seguridad. En los últimos años se ha convertido en uno de los temas por excelencia de debate político y es razón de cambios importantes en los sistemas de partidos políticos nacionales.

Si, como consecuencia de tensiones internas, alguno de los estados más importantes de la región cayera bajo el control de formaciones radicales podría convertirse en una amenaza directa dada la importancia de sus capacidades militares, equiparables a las de algunos estados miembros de la Alianza o, en el mejor de los casos, en una fuente de tensión. Esta posibilidad podría llevar a algunos estados miembros a acciones anticipatorias o a la plena participación en conflictos regionales para así tratar de detener el avance del islamismo.

El escenario que presenta el frente sur resulta incómodo para la OTAN, al fin y al cabo una Organización creada para contener amenazas directas a la seguridad de sus estados miembros. No hay un actor estatal en la región que pueda ser considerado enemigo. La amenaza procede de los efectos de la desintegra-

TABLA 2.

Indicadores demográficos clave de los 10 países del Sahel, 2014

País	Población en millones	Tasa Anual de Incremento Natural (%)	Densidad de población (personas por km ²)	Tasa de fecundidad total (número medio de hijos por mujer)
Burkina Faso	17,9	3,1	65	5,9
El Chad	13,3	3,3	10	6,6
Eritrea	6,5	2,6	56	4,7
Gambia	1,9	3,1	169	5,6
Guinea-Bisáu	1,7	2,5	48	5,0
Mali	15,9	2,9	13	6,1
Mauritania	4,0	2,6	4	4,1
Níger	18,2	3,9	14	7,6
Senegal	13,9	3,2	71	5,3
Sudán	38,8	2,5	21	5,2

Nota: Sudán no incluye Sudán del Sur⁸.

⁸ Carl Haub and Toshiko Kaneda, *2014 World Population Data Sheet* (Washington, DC: Population Reference Bureau, 2014).



No hay ninguna razón para pensar que la Alianza no pueda perdurar en un marco histórico distinto, pero lo único seguro es que para lograrlo deberá llevar a cabo una transformación radical

ción derivada de una inestabilidad que tiende a ser estructural. El reto es en primer lugar diplomático y político. Solo actuando sobre las causas sería posible evitar sus efectos.

La ambiciosa propuesta presentada por la Administración Bush no logró el respaldo necesario ni en Estados Unidos ni entre los aliados. Las políticas seguidas por la OTAN y la UE son claramente insuficientes. Para los estados mediterráneos la gravedad de la situación resulta evidente, así como el hecho de que se prolongará en el tiempo. Solicitan a la Organización mayor atención, temerosos de que las necesidades derivadas del frente oriental supongan un abandono de los requerimientos del sur. Sin embargo, esos estados, en un ejemplo de manifiesta incoherencia, destacan por su baja inversión en capacidades de Defensa y, consiguientemente, en la limitada operatividad de sus Fuerzas Armadas. Si los estados más afectados no reaccionan ante la grave evolución de la situación en la orilla meridional del Mediterráneo, mejorando y adaptando sus capacidades, es comprensible que sus socios en la Alianza centren su atención en Rusia, una amenaza que entienden y que pueden tratar de contener o con la que enfrentarse.

Esta falta de visión común lleva a acciones limitadas y con un fuerte sello nacional, en ocasiones con reminiscencias neocoloniales. En el mejor de los casos un conjunto de miembros coordina sus capacidades en torno a una acción común, normalmente dirigida a eliminar grupos yihadistas y tratar de fortalecer a las autoridades estatales. Misiones efectivas, pero insuficientes para afrontar la gravedad de la situación.

El fin del Orden liberal

La OTAN es una más de las organizaciones características del denominado “Orden liberal”, con las que se rediseñó el sistema internacional tras la II Guerra Mundial bajo el liderazgo de la entonces superpotencia emergente: Estados Unidos. Ese “orden” sobrevivió hasta la Gran Depresión y tras el fracaso del “momento unipolar” –de clara hegemonía estadounidense– y del espejismo del “fin de las ideologías” hemos entrado en una nueva época y, como en todo comienzo, lo característico es el desorden. No hay ninguna razón para pensar que la Alianza forjada tras las ruinas provocadas por la II Guerra Mundial y el fundado temor a las intenciones soviéticas no pueda perdurar en un marco histórico dis-



tinto, pero lo único seguro es que para lograrlo deberá llevar a cabo una transformación radical.

Desde la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca, EE.UU. inició un giro estratégico caracterizado por el retraimiento. Una potencia industrial y comercial no puede aislarse, pero sí tratar de evitar verse arrastrada a conflictos ajenos a sus intereses nacionales. Hasta qué punto una crisis afecta o no al interés nacional no siempre es tarea fácil de resolver, más aún cuando esa decisión suele tener componentes ideológicos y subjetivos. Del retraimiento en los días de Obama supieron sacar buen provecho China, Rusia, Irán o las milicias talibán. Con Trump, EE.UU. ha iniciado una guerra comercial con China y una rectificación de la política hacia Irán que está provocando daños sensibles a ambos países y, en el caso de China, al conjunto del comercio global. Sin embargo, en el plano de la Seguridad y la Defensa la continuidad con la administración precedente es mayor de lo que el estilo vociferante del actual presidente puede dar a entender. De ahí que las mismas potencias que sacaron beneficio del giro impuesto por Obama continúen ganando posiciones en nuestros días. Si el rival o el enemigo es consciente de que EE.UU. hará todo lo posible para evitar recurrir al uso de la fuerza, la capacidad diplomática estadounidense continuará sufriendo una merma continua. La tensión entre la defensa de los intereses nacionales y el compromiso político de evitar verse atrapado en nuevos conflictos de larga duración seguirá devorando altos funcionarios mientras la credibilidad estadounidense disminuye. La capacidad disuasoria de un tuit o de una bravuconería es muy limitada, sobre todo cuando se hace frente a potencias milenarias.

El retraimiento estadounidense se ha hecho fuerte tanto en la Casa Blanca como en el Capitolio, pero la forma de implementarlo es objeto de fuertes divisiones que afectan a ambos partidos. EE.UU. está volviendo a su auténtica tradición diplomática, abandonando la rectificación llevada a cabo por Truman, fundamento del Orden liberal. Pero está muy lejos de haber logrado un consenso sobre cuál debería ser su papel en el mundo y cómo lograrlo.

A los problemas heredados del pasado de la Alianza, que hemos comentado con anterioridad, se suman los propios de un mundo emergente caracterizado por la globalización y la IV Revolución Industrial. Si la Alianza nació con vocación



No es momento de abrir un debate estratégico que puede poner aún más en evidencia la ausencia de una visión común. Más vale un concepto anacrónico que un fracaso a la hora de afrontar uno nuevo



A los problemas del pasado se suman los de un mundo caracterizado por la globalización y la IV Revolución Industrial. Si la Alianza nació con vocación regional, su destino está en la asunción de responsabilidades globales o en la irrelevancia

regional, su destino está en la asunción de responsabilidades globales o en la irrelevancia.

En este nuevo entorno China ha mostrado su vocación de gran potencia, si bien desde una perspectiva distinta. Tras perder las tres primeras revoluciones industriales el régimen político ha hecho de su fortaleza industrial el pilar sobre el que asentar su poder y estabilidad. Sin embargo, su escaso respeto a las patentes e investigación ajena, su agresiva estrategia comercial, el íntimo vínculo entre el régimen y sus “campeones nacionales” ... han convertido a la gran potencia asiática en un problema para el resto del mundo y en una amenaza cierta al orden económico. Su comportamiento respecto de la soberanía de territorios en disputa, su interés por controlar las redes de 5ª generación y el uso de la tecnología para fines políticos y de seguridad ha generado una gran desconfianza. En el futuro inmediato esta desconfianza se incrementará como consecuencia de la informática cuántica y su relación con la Inteligencia Artificial, terrenos que China explora consciente de que el “dominio” por excelencia de este arranque del siglo XXI es el cibernético, tanto en el espacio interior como en el exterior.

Una nueva rivalidad entre grandes potencias caracteriza este arranque de siglo junto con los ya citados efectos de la IV Revolución Industrial. Nuestro concepto de seguridad evoluciona hacia el reconocimiento de que nos encontramos en un estadio de conflicto permanente con estados que mantienen con nosotros intensas relaciones de todo tipo.

“Un cambio de paradigma en la naturaleza del conflicto que muchos en Occidente aún no han entendido. La guerra del siglo XXI es, y probablemente seguirá siendo, una guerra de todos contra todos en la que todos, desde los Estados hasta todo tipo de actores no estatales, pueden ser actores y todo puede ser convertido en armas. Las amenazas o conflictos híbridos en la zona gris son precisamente eso: ambigüedad, negación, actividad por debajo del umbral de respuesta, etc. Pero es importante tener en cuenta que el híbrido debe ser entendido como un paraguas que, obviamente para mí, pero no para todos, incluye también la guerra cinética tradicional. La amenaza inmediata puede no ser para nuestra existencia física, sino para la sociedad basada en los valores democráticos liberales que atesoramos”⁹.

⁹ “The West is yet to understand the paradigm shift in the nature of conflict in the 21st century” An interview with Chris Donnelly, director of The Institute for Statecraft by Nicolás de Pedro, Associate Fellow at the Instituto de Política Internacional *Apunte*. Instituto de Política Internacional.



Ante este nuevo escenario nos encontramos con que quien lideró la construcción del Orden liberal hoy ha asumido su caducidad y participa activamente en su demolición.

“En los últimos años, las acciones comerciales del presidente estadounidense Donald Trump han transformado gradualmente el sistema de libre comercio del mundo en uno de comercio dirigido, centrándose en los resultados más que en las normas. Medidas como los aranceles, las cuotas (para escapar de los aranceles), los compromisos de compra y los controles de exportación e inversión se están normalizando. La narrativa también se ha ampliado de la guerra comercial a la guerra de política industrial: esfuerzos para promover que ciertos sectores de alta tecnología se vuelvan dominantes a nivel mundial.

(...) Básicamente, los EE.UU. han utilizado herramientas comerciales, financieras, económicas, legales y regulatorias para debilitar a los campeones nacionales apoyados por China. La motivación para hacerlo ha ido más allá de las razones comerciales y económicas y se ha desplazado hacia la seguridad nacional y las preocupaciones estratégicas.

(...) Recientemente, se ha argumentado que el intento de debilitar a los competidores extranjeros no es suficiente –porque es poco probable que los aranceles por sí solos devuelvan los puestos de trabajo en el sector manufacturero– y que los EE.UU. y Occidente deben seguir el ejemplo de China e implementar el lado “positivo” de la política industrial: apoyar a las empresas nacionales para que compitan y prevalezcan a nivel internacional.

(...) El sistema social y económico de China ha creado un campo de juego desigual que favorece a las empresas chinas en competencia con sus homólogas occidentales, tanto a nivel nacional como internacional. Participar en una carrera contra China en este espacio y de esta manera significa que Occidente corre el riesgo de asemejarse más a China, en lugar de lo contrario, como Henry Kissinger podría haber esperado.

Mientras que China practica el socialismo con características chinas, Occidente parece estar abrazando gradualmente el capitalismo con características chinas. De ser así, China habrá ganado la guerra ideológica”¹⁰.

Si las administraciones Clinton y Bush se esforzaron por reanimar la Alianza Atlántica, las encabezadas por Obama y Trump partían de una visión pesimista sobre su futuro. En los planos de la Seguridad y la Defensa se optaba por las relaciones bilaterales en el marco conceptual de las *“alliances of the willing”* (alianzas de voluntarios). Mientras tanto, la OTAN evolucionaba hacia la condición de espacio de influencia diplomática. La Alianza carece de estrategia desde hace ya mucho tiempo, las divisiones en su seno son profundas y no parece que esta situación pueda su-

¹⁰ Hung Tran “Industrial policy war — capitalism with Chinese characteristics. The west is at risk of losing the ideological war”. *Financial Times*, 21.09.2019.

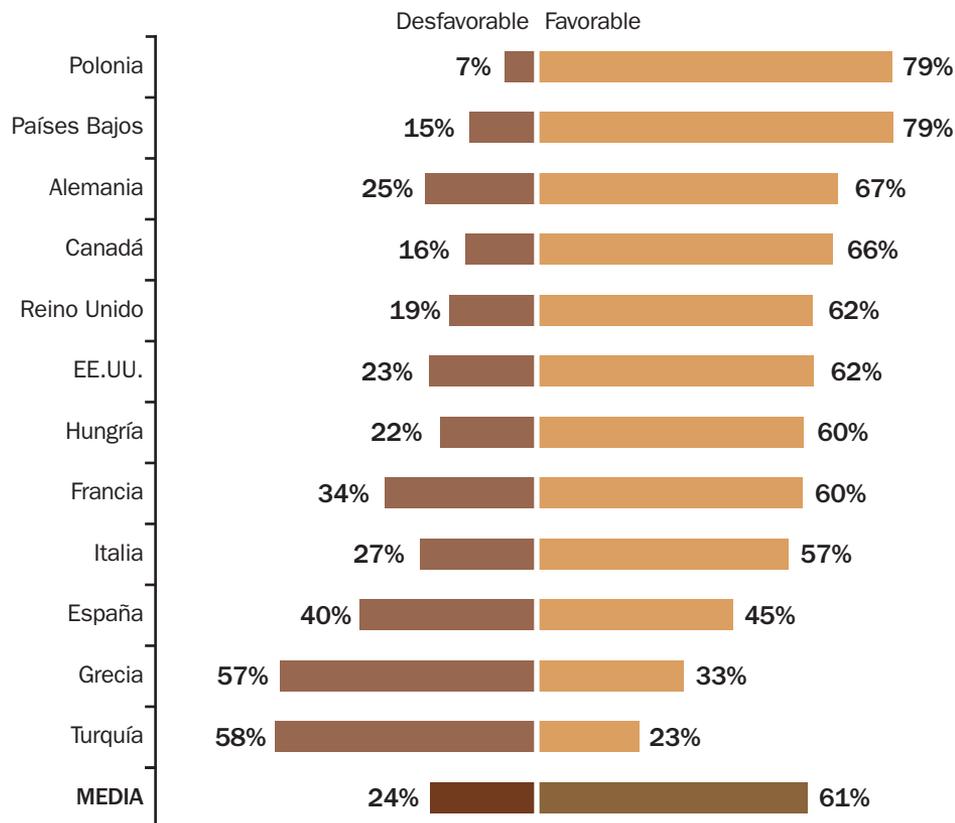


En un mundo crecientemente incierto la reunión de estados democráticos, comprometidos con el imperio de ley y el respeto a los derechos humanos, aporta seguridad al ciudadano de a pie y tranquilidad a sus dirigentes

perarse en un tiempo breve. En estas circunstancias hay acuerdo tácito en que no es momento de abrir un debate estratégico que puede poner aún más en evidencia la ausencia de una visión común. Más vale un concepto anacrónico que un fracaso a la hora de afrontar uno nuevo. No estamos ante una división por visiones antagónicas, sino más bien frente a una situación de descomposición. Los hitos más recientes: fin de los acuerdos de control de misiles, abandono norteamericano del acuerdo nuclear con Irán, política hacia China... no han hecho más que profundizar las diferencias entre los distintos socios y evidenciar la falta de cohesión en el seno

GRÁFICO 2.

En muchos países miembros de la OTAN, la mayoría de la población aprueba la Alianza



Fuente: Spring 2017 Global Attitudes Survey. Pew Research Center.



de la Alianza. Una organización internacional puede sobrevivir sin un claro cometido, más aún cuando son muchos los estados que consideran que es mejor formar parte de ella que vivir en su vecindad. Sin embargo, una alianza necesita ser creíble, más allá de lo que los tratados señalen.

Tanto la Alianza como la Organización gozan de buena salud entre las respectivas opiniones públicas. En un mundo crecientemente incierto la reunión de estados democráticos, comprometidos con el imperio de ley y el respeto a los derechos humanos, aporta seguridad al ciudadano de a pie y tranquilidad a sus dirigentes. Ese es un positivo punto de partida para adecuar la Alianza a un nuevo entorno estratégico.

Sin embargo, el grado de desconfianza respecto del liderazgo norteamericano no tiene precedentes desde la firma del Tratado. El “*in*” de la fórmula del general Ismay (“mantener a los americanos dentro”) no hacía referencia solo a las “capacidades” militares de Estados Unidos. La clave estaba en que solo Estados Unidos, entonces como ahora, podía asumir y ejercer el liderazgo. Por muy iguales que fueran las altas partes contratantes en el plano jurídico, unas los son más que otras en el político. La gestión de la crisis afgana, iraquí y siria, característica militarmente, han mostrado los límites del liderazgo norteamericano, por las serias diferencias en el Capitolio sobre cuál es el papel de Estados Unidos en el mundo y, consiguientemente, por su dificultad para mantener una estrategia en el tiempo. Esas tres crisis se han resuelto en fracasos, dañando gravemente la reputación de Estados Unidos entre sus aliados.

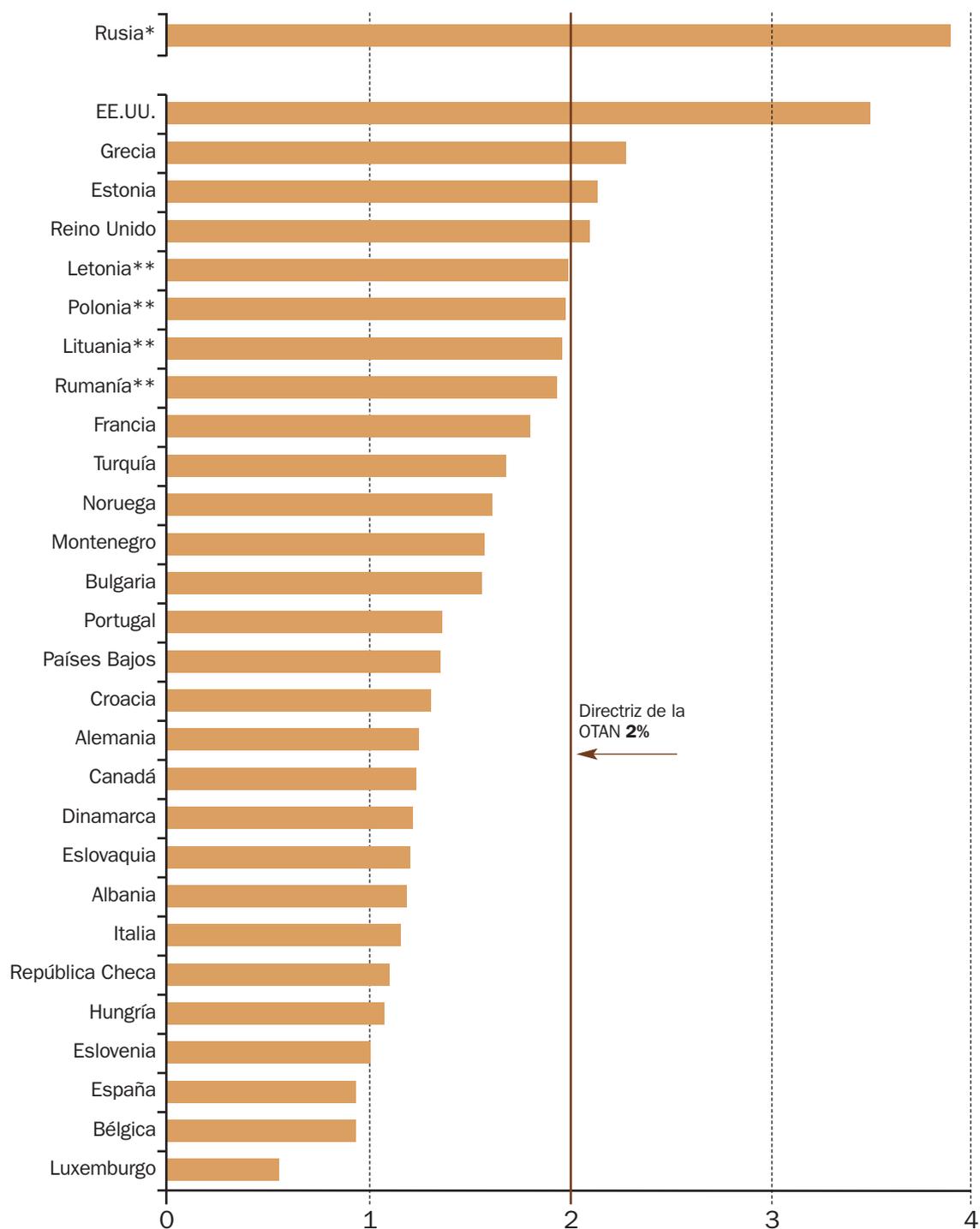
Con la Gran Depresión los estados europeos, unos más y otros menos, pasaron por una pérdida de ingresos fiscales y a la vez por una mayor necesidad de gasto para cubrir así los problemas derivados del aumento del desempleo. Con más fundamento, los estados miembros rehuían y rehúyen sus compromisos de incrementar los presupuestos de Defensa a un nivel que les permita mantener su plena operatividad y la necesaria renovación de sus capacidades militares. Como consecuencia de ello, las elites norteamericanas critican la utilidad de una Alianza en la que sus socios carecen de las capacidades necesarias, incumplen sistemáticamente sus compromisos y no parece que vayan a modificar su comportamiento en un tiempo breve. La Organización sigue siendo útil desde una perspectiva diplomática, pero no así militar.



La iniciativa de defensa europea tiene su raíz en el Tratado de la Unión Europea (TUE), pero su ausencia se puso de relieve tras la anexión de Crimea por Rusia y la decisión del Reino Unido de acometer el *Brexit*



GRÁFICO 3.

Gasto en Defensa. % del PIB, estimación 2018

Islandia no tiene fuerzas armadas.

* Según la directriz de la OTAN. ** Cuentan con legislaciones o acuerdos políticos que exigen al menos un gasto anual en Defensa del 2% del PIB, por lo que estas estimaciones podrían variar.

Fuentes: NATO, IISS Military Balance



La defensa europea, un proyecto limitado

Es una evidencia que el orden internacional está entrando en una era de *Power Politics* en un contexto geopolítico incierto. En el presente, y en el futuro previsible, la competitividad entre China, los Estados Unidos y Rusia, junto con Irán, marcarán unas nuevas cuestiones en el ámbito de seguridad y defensa. La cambiante amenaza del islamismo, mediante el modo de acción terrorista, persistirá como papel de catalizador de inestabilidades del equilibrio de poder.

El peor problema de la UE es que no existe como un Estado, pero tampoco como un actor estratégico que pueda defenderse entre las superpotencias. Según los números (el PIB, el balance comercial, el número de soldados en los ejércitos nacionales), la UE es un gigante; según el peso en los asuntos mundiales, es un enano. De ahí que no sorprende el que se hayan intensificado los debates públicos sobre su defensa, su industria militar y el Ejército europeo.

La iniciativa de defensa europea tiene su raíz en el Tratado de la Unión Europea (TUE), pero su ausencia se puso de relieve tras la anexión de Crimea por Rusia (marzo de 2014) y la decisión de acometer el *Brexit* tomada por el Reino Unido (junio de 2016), lo que supone, además de una pérdida de cohesión de la UE, una disminución de su capacidad militar. En junio de 2016 se publicó la Estrategia Global de la Unión Europea, un documento que reconoce que la UE tiene amenazado su futuro.

Para comprender la iniciativa de la creación de la defensa europea, de la industria militar europea y de un Ejército europeo hay que comprender la diferencia entre los conceptos “defensa de Europa” y “defensa europea”. Desde la fundación de la Alianza Atlántica en 1949, *la defensa de Europa* fue una tarea de la OTAN, y todavía sigue siéndolo.

La defensa europea

La ‘defensa europea’ es un concepto introducido en el Tratado de la Unión Europea (TUE) adoptado en el Consejo Europeo de Maastricht, en 1992, con la idea de dotar a los estados miembros de un marco institucional para crear instru-



Para comprender la iniciativa de la creación de la defensa europea, de la industria militar europea y de un Ejército europeo hay que comprender la diferencia entre los conceptos “defensa de Europa” y “defensa europea”



mentos y tener una estrategia común, política exterior y defensa común. Con este fin, el Tratado de Lisboa (2010) creó la Colaboración Estructurada Permanente (PESCO). La razón de ser de la PESCO era permitir que la denominada ‘defensa europea’, como parte de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), pudiera progresar de la mano de los países que estuvieran más interesados y dispuestos –quisieran y pudieran– a cooperar entre ellos. El régimen diseñado en el Protocolo 10 del TUE tenía por objetivo elevar el grado de ambición de la ‘defensa europea’ superando el nivel de las misiones tasadas de seguridad exterior incluidas en el Tratado para llegar, si existía acuerdo, a una verdadera PCSD. Ya entonces estaba claro que cualquier defensa colectiva al margen de la OTAN era imposible.

La reactivación de la defensa europea se ha visto precedida de algunos acontecimientos singulares. Entre otros, las consecuencias negativas de la crisis económica de 2008 en los presupuestos de Defensa, la retirada progresiva de fuerzas estadounidenses desplegadas en el espacio europeo, el *Brexit*, la inestabilidad geopolítica en la vecindad europea y la aserción política de la Administración Trump hacia la OTAN y sus aliados europeos.

La reactivación de la defensa europea fue guiada por el impulso franco-alemán porque ambos países vieron la necesidad de reforzar sus capacidades militares para responder a los desafíos estratégicos inmediatos y movilizar las capacidades colectivas de la OTAN y de la UE. En el marco atlántico, ambos países descartaron que la UE desarrollara una defensa al margen de la OTAN. La sintonía franco-alemana fue decisiva para revitalizar la colaboración entre la UE y la OTAN.

Al impulso franco-alemán hay que añadir la actividad inédita, pero necesaria, de la Comisión, que ha venido reivindicando un mayor protagonismo en la PCSD de la defensa europea. La actuación de la Comisión no solo se circunscribía al ámbito industrial que entra dentro de sus competencias, sino que el presidente, Jean-Claude Juncker, antes y después de su elección, se ha mostrado partidario de crear un Ejército europeo, desarrollar la PESCO, reforzar la PCSD y apoyar la industria y el mercado europeo de la defensa.



Afrontamos el inicio de una nueva época y corremos el riesgo de que la Alianza Atlántica, uno de nuestros principales activos, quede relegado a un papel secundario



La conexión de la PESCO con la OTAN debe tener carácter complementario, lo cual ha de reflejarse en las capacidades industriales a considerar en el seno de la UE, que deben responder a la estrategia de la OTAN

Para impulsar sus objetivos, la Comisión Europea expuso una visión propia de la defensa europea con sus propios instrumentos de influencia. Así, se plantean tres escenarios en su documento de reflexión de junio de 2017¹¹.

1. El primero es de cooperación en Seguridad y Defensa, donde los estados miembros colaborarían caso por caso, asumiendo ellos la carga principal de las operaciones y capacidades comunes, manteniéndose la cooperación OTAN-UE con el formato actual.
2. Los estados miembros pondrían en común determinados medios militares y recursos financieros, mientras que la UE asumiría protagonismo en ámbitos de *cyber*, protección de fronteras y terrorismo, incrementándose la colaboración OTAN-UE.
3. En el tercer escenario, de seguridad y defensa común, la PESCO permitiría a un grupo de estados llevar la defensa europea a un nivel superior, compartiendo con la OTAN la responsabilidad de la defensa territorial y llevando a cabo operaciones de alta intensidad militar.

Para impulsar la evolución, la Comisión elaboró un conjunto de medidas (*Defence Package*) que cuenta con instrumentos financieros y regulatorios para desarrollar una industria militar europea.

La industria militar europea

Desde el final de la Guerra Fría, los países de la UE se empeñaron en invertir los “dividendos de la paz” en bienestar y descuidaron su defensa. Los Estados Unidos, desde la OTAN, pusieron repetidamente en evidencia esa circunstancia, sin éxito. Al mismo tiempo que se producía la revolución digital, Europa perdía el ritmo y su industria de defensa comenzó una senda de obsolescencia.

¹¹ Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-european-defence_es



La reactivación de la defensa europea fue guiada por el impulso franco-alemán ante la necesidad de reforzar sus capacidades militares para responder a los desafíos estratégicos y movilizar las capacidades colectivas de la OTAN y de la UE

Las reducciones presupuestarias del último decenio han mantenido una situación de *statu quo* industrial que no ha beneficiado las capacidades competitivas de las empresas europeas y ha supuesto un importante retraso en la toma de decisiones de inversión y de las actividades tecnológicas vinculadas. Además, se ha generado un preocupante retraso tecnológico que plantea graves problemas tanto industriales como en el ámbito militar.

Uno de los principales objetivos de la industria militar europea es tratar de reducir los excesos de capacidad, mejorar la interoperabilidad, incrementar la inversión en nuevas tecnologías y racionalizar el gasto evitando duplicidades que reducen la eficiencia y eficacia del conjunto del sistema militar europeo. Para ello la Comisión de la UE se ha dotado del Plan de Acción Europeo de la Defensa (EDAP) y el Fondo de Defensa Europeo (EDF).

El EDAP se fundamenta en cuatro instrumentos¹²:

1. El Fondo de Defensa Europeo (EDF), cuyo objetivo es la financiación por parte de la Comisión de proyectos de investigación en tecnologías y el desarrollo de capacidades militares.
2. El fomento de inversiones en las cadenas de suministro, enfatizando el papel de las PYME, a fin de mejorar su acceso tanto a la financiación como a los mercados, y mejorar la competitividad del sector de defensa europeo a lo largo de toda la cadena de producción.
3. El refuerzo del mercado único, a fin de potenciar la implantación de las normas comunitarias al mercado de defensa, que en términos generales se guía por factores que escapan a la competencia.
4. El refuerzo de las políticas comunitarias, de manera que se tenga en cuenta la defensa dentro de otras políticas transversales como son las de espacio o ciberseguridad.

¹² EDAP El Plan de Acción Europeo de la Defensa https://www.tedae.org/uploads/files/1516100777_edap-digital-pa-ginas-pdf.pdf



El fondo EDF es el principal pilar del plan y se materializará a través de dos ventanas. Una orientada a la investigación y otra a la obtención de capacidades. El fondo cuenta con 13.000 millones de euros, que deberían ser suficientes para estimular a las empresas, los centros de investigación y universidades y a los ministerios de Defensa –a través de la cofinanciación– para lograr un cierto acercamiento a un mercado de defensa europeo. Para aprovechar las oportunidades del fondo se precisan medios para cofinanciar los proyectos en los que se desea participar. Sin ellos no se podría participar y se podría perder el porcentaje de retorno que correspondería a la inversión de cada país miembro. Este hecho pone de relieve que se puede producir el oligopolio de las empresas de Francia y Alemania (las locomotoras del proyecto) en la industria de defensa europea.

Por lo que se refiere a la participación de terceros países en el FED, la cuestión es más compleja. El planteamiento inicial de la UE, en el EDF y en la PESCO, está orientado a la protección de la industria de los países europeos tanto en el acceso a la financiación, como a la generación y protección de las tecnologías. Sin embargo, la necesidad de cerrar la brecha tecnológica implica o bien un elevado volumen de recursos aplicados en poco tiempo y capaces de generar un salto tecnológico de más de un decenio (cuestión hartamente improbable), o bien aprovechar tecnologías foráneas a fin de no repetir procesos y utilizar los recursos en la generación de innovaciones.

La conexión de la PESCO con la OTAN debe tener carácter complementario, lo cual ha de reflejarse en las capacidades industriales a considerar en el seno de la UE, que deben responder a la estrategia de la OTAN.

La industria de defensa ha de fortalecerse y ser más eficiente de lo que ha sido hasta ahora. La priorización de proyectos europeos de distinto calado junto con el desarrollo de las políticas basadas en estrategias claras, serán las condiciones necesarias para sentar unas bases de futuro para la industria.

Ejército europeo

El proyecto de crear un Ejército europeo es poco concreto, puesto que no tiene operatividad. Ni siquiera existe una academia militar europea, ni tampoco unidades europeas de operaciones militares.



El papel que en la actualidad está desarrollando Estados Unidos es en extremo perjudicial para el mantenimiento del vínculo trasatlántico por lo que implica de unilateralismo y nacionalismo



La iniciativa de crear la defensa europea es inseparable de la creación de una visión estratégica común, siempre de carácter complementario a la OTAN.

Conclusiones

La Alianza Atlántica es un hito en la Historia de las Relaciones Internacionales y del Derecho Internacional Público. Podemos sentirnos muy orgullosos por el papel que ha desempeñado en la defensa de la soberanía de sus estados miembros, en la contención de la amenaza soviética y en la reconfiguración del mundo de nuestros días. Es uno de los pilares sobre los que se levantó el Orden liberal, fuente de progreso y garantía de libertad. Sin embargo, afrontamos el inicio de una nueva época y corremos el riesgo de que la Alianza Atlántica, uno de nuestros principales activos, quede relegado a un papel secundario.

Todo cambio de época supone un mayor nivel de riesgo. Ahora más que en décadas anteriores necesitamos de la Alianza para garantizarnos un tránsito seguro a una sociedad internacional todavía naciente. Como señalábamos anteriormente, eso no será posible si no afrontamos con decisión su refundación. Entre los pasos necesarios a dar quisiéramos señalar:

1. Asumir la realidad de un cambio de época con sus inevitables consecuencias sobre principios, categorías, doctrinas y organización. Podemos sentirnos cómodos con lo que tenemos, pero nos estaremos engañando.
2. ¿Somos todavía una comunidad? No cabe duda de que lo fuimos, pero ¿en qué medida lo seguimos siendo?
3. En la hipótesis de que creamos que lo somos, deberíamos considerar dotarnos de una estrategia para conformar conjuntamente un nuevo orden, en un entorno caracterizado por la globalización y los efectos de la IV Revolución Industrial. La Alianza volvería a ser uno de sus pilares, el principal responsable de nuestra seguridad. El papel que en la actualidad está desarrollando Estados Unidos es en extremo perjudicial para el mantenimiento del vínculo trasatlántico por lo que implica de unilateralismo y nacionalismo.
4. Si, por el contrario, concluimos que los elementos de cohesión son débiles y que el reto de la conformación de un nuevo orden debe hacerse desde cada uno



La Alianza tampoco podrá sobrevivir sin un nuevo y creíble Concepto Estratégico, que recoja el conjunto de riesgos y amenazas y proponga alternativas viables y suficientemente compartidas



Sin capacidades militares ni interoperabilidad la Alianza es una ficción, lo que también puede trasladarse a las defensas nacionales de los estados signatarios. O se revierte el curso de las inversiones en Defensa o toda la reflexión carecería de sentido

de los estados u organizaciones regionales, tendríamos que preguntarnos si la Alianza, desde una perspectiva realista, sigue teniendo sentido. Ya no sería uno de los pilares del Orden liberal, pero sí fundamento de nuestra seguridad.

5. La Alianza solo es posible desde el liderazgo de Estados Unidos, hoy cuestionado por falta de autoridad. Si no se logra recomponer un consenso estratégico en Washington que dé estabilidad a su acción exterior la Alianza acabará descomponiéndose.
6. La Alianza tampoco podrá sobrevivir sin un nuevo y creíble Concepto Estratégico, que recoja el conjunto de riesgos y amenazas y proponga alternativas viables y suficientemente compartidas. Es fundamental adaptarse a un entorno tecnológicamente distinto, donde el conflicto es permanente y los instrumentos de la agresión no responden a la etiqueta de arma.
7. Sin capacidades militares ni interoperabilidad la Alianza es una ficción, lo que también puede trasladarse a las defensas nacionales de los estados signatarios. O se revierte el curso de las inversiones en Defensa o toda la reflexión anterior carecería de sentido. La Alianza se desvanecería por inasistencia de las partes.

La Organización tiene garantizado un cómodo y secundario papel en la nueva escena internacional, pero ese no es el caso de la Alianza. El Tratado, su expresión jurídica, puede permanecer en el tiempo, pero no así el sistema de defensa colectivo. Sin una estrategia común, la Alianza se difuminará paulatinamente. Al fin y al cabo, con un telegrama de condolencias cualquiera de los estados signatarios habrá cumplido con sus compromisos en la peor de las situaciones.

faes
FUNDACIÓN

Suscripción a *Cuadernos de Pensamiento Político*:
www.fundacionfaes.org/pay/confirmBuy?id=6362

Suscripción a la *newsletter*:
www.fundacionfaes.org/es/newsletter

C/ Ruiz de Alarcón, 13. 2ª planta
28014 Madrid
Tlf 915 766 857
info@fundacionfaes.org
fundacionfaes@fundacionfaes.org

DONACIONES

Multimedia

