

## Capítulo séptimo

### La OTAN: retrovisor y luces largas

*Pere Vilanova*

#### Resumen

La OTAN es, sobre todo, un compendio de paradojas. La *desorientación estratégica* de la OTAN parte del hecho de que el escenario de una guerra real con Rusia resulta poco fiable, y mientras no haya una amenaza o ataque militar contra un Estado miembro, la OTAN no puede responder. Es precisamente esta peculiar *visión del mundo* en la que vive la OTAN desde 1992, de la que se deriva su *desorientación estratégica* sin que estemos todavía en condiciones de determinar si la crisis es *estructural* o *coyuntural*, o que haya adquirido una dimensión irreversible o no.

Pero la conclusión es clara: cuesta mucho definir el sentido último de la OTAN en el mundo post-bipolar de estos inicios del siglo XXI, dada la dificultad de definir una *doctrina estratégica estable y global* en un mundo desregulado, así como la dificultad de traducir esta doctrina estratégica en una estructura militar funcional, operativa y adaptada a escenarios de intervención, mínimamente creíbles y verosímiles. El nuevo concepto estratégico deberá intentar responder a este interrogante, si bien no cabe esperar que incluya grandes reestructuraciones ni en sus principios, ni en las complejas relaciones entre Europa y los Estados Unidos.

**Palabras clave**

Paradojas, desorientación, peculiar, dificultad, verosímiles, interrogante.

## Una organización llena de paradojas

La OTAN, organización militar de la Alianza Atlántica, ha cumplido la respetable edad de setenta y tres años —lo que no es poca cosa—, hasta el punto de que algunos hablan de *tercera edad*, otros de *segunda juventud*, aunque la verdad sea más complicada de leer.

En 2022, la OTAN es, sobre todo, un compendio de paradojas. La primera es que, aunque con un perfil militar, la OTAN se presenta como una alianza eminentemente política que ha atravesado la historia contemporánea desde 1949 hasta hoy, sobreviviendo a la Guerra Fría, la caída del comunismo soviético —su auténtica razón de ser—, y a estos últimos veinticinco años *post-bipolares* tan complicados de entender.

La segunda paradoja es que, desde 1949, el texto fundacional, el Tratado de Washington —o más formalmente el Tratado del Atlántico Norte—, parece haber cumplido satisfactoriamente su función como tratado internacional. No ha tenido que ser modificado, excepto en dos detalles menores: en 1951, cuando se añadió una mención a las islas mediterráneas territorio de Estados miembros (a petición de Turquía y Grecia, que ingresaron en 1951), y en 1962, cuando desaparece la anacrónica mención a los *departamentos franceses* (Argelia) que estaban incluidos en el concepto de defensa territorial de la Alianza. En cambio, lo que sí ha cambiado — más de una vez— son aspectos como las estructuras operativas militares, el número de miembros al crecer hasta treinta a día de hoy, y otras estructuras complementarias.

Pero la paradoja radica en el detalle. En lo que sí es muy preciso el Tratado es en el campo geográfico de aplicación, que es, literalmente, el Atlántico al norte del trópico de Cáncer, incluidas las islas del Mediterráneo que forman parte de los Estados miembros del Tratado. No habla, sin embargo, de ningún meridiano, no pone límites de actuación hacia Oriente. De modo que, si asumimos que el campo de operaciones tiene que ser literalmente el Atlántico Norte, incluyendo las islas mediterráneas de las Baleares, Córcega, Cerdeña y toda isla o islote perteneciente a Turquía o Grecia, entonces deberíamos preguntarnos ¿qué hace la OTAN en Afganistán? En Bruselas, sede de la Alianza Atlántica, estas preguntas no parecen interesar demasiado.

Una tercera paradoja es aún más seria. La OTAN cumplió —hay unanimidad entre los expertos— las funciones asignadas durante

toda la Guerra Fría: la disuasión ante el enemigo central, de hecho único, que era la Unión Soviética. No hubo guerra efectiva directa entre el Este y el Oeste, a pesar de que la OTAN y el Pacto de Varsovia (organización homóloga del bloque soviético) se miraron fijamente a los ojos durante cuarenta y cinco años. Con algunos sustos: crisis de Berlín (1953, 1961), las revueltas en Budapest (1956) y Praga (1968), movimientos de contestación en Polonia (1980), la crisis de los misiles de Cuba (1961), etc. Es decir, la disuasión, visto desde hoy, parece que La OTAN funcionó porque *no pasó nada*, al menos en Europa, directamente entre Estados Unidos y la Unión Soviética (y sus respectivos aliados). Dicho de otra manera, se puede decir que la OTAN funcionó sobre la base de no tener que entrar en operaciones: nunca, ninguna operación.

En cambio, a partir de 1991, desaparecida la Unión Soviética, la OTAN ha entrado varias veces, en los últimos años, en operaciones reales (Bosnia Herzegovina, Kosovo, Afganistán, piratería en aguas del Índico). El problema es que estas operaciones (algunas funcionaron adecuadamente en relación a los fines buscados), dan la sensación de que no han ido del todo bien, que no han terminado de funcionar correctamente, incluso en casos más exitosos como son los de Bosnia Herzegovina y Kosovo. Es el problema clásico de pasar de la teoría a la práctica: las cosas —en las relaciones internacionales como ocurre en la vida cotidiana— muchas veces no acaban de ir *según el libro de instrucciones*. Y esto, no es una cuestión menor.

La cuarta paradoja resulta aún más seria, y se ha puesto de manifiesto realmente en estos años de mundo *post-bipolar*. La OTAN ganó la Guerra Fría, pocos lo dudan, pero quedó tan desorientada estratégicamente al desaparecer el *enemigo* visible y creíble que era la Unión Soviética, su amenaza frontal, que aún no se ha recuperado. Ello es debido a que, por un lado, ganó la Guerra Fría sin ninguna batalla militar, sin que existiera una rendición de las tropas enemigas. De hecho, el adversario, *jugando sucio*, se volatilizó —*implosionó*— por dentro, como consecuencia de la Perestroika que hizo un trabajo que remataron con entusiasmo las quince repúblicas federativas que conformaban la URSS.

Aunque estas repúblicas se convirtieron en quince nuevos Estados soberanos internacionalmente reconocidos, Rusia, desde mucho antes del presidente Putin, quiere hacerlas *volver a casa*, o al menos situarlas bajo su área de influencia directa. Muchas gente en Europa no parece haber entendido gran cosa de lo que pasa

en Ucrania, pero desde 1992, Rusia ha potenciado, tolerado, o amparado al menos cinco amputaciones territoriales de Estados soberanos exsoviéticos vecinos: Abjasia, Osetia del Sur, Nagorno Karabaj, Transnistria y, actualmente, partes de Ucrania. La paradoja es que la OTAN, ante esta situación, no puede hacer gran cosa más allá de maniobras simbólicas en los países Bálticos, o Polonia.

### La «desorientación estratégica» de la OTAN

Partimos del hecho de que el escenario de una guerra real con Rusia está, en nuestra opinión, totalmente excluido, y además, los artículos 5 y 6 del Tratado de Washington son taxativos: mientras no haya una amenaza o ataque militar contra un Estado miembro, la OTAN no puede responder. Es precisamente esta peculiar *visión del mundo* en la que vive la OTAN desde 1992, de la que se deriva su *desorientación estratégica*.

Por ello, vale la pena analizar lo que representa un documento esencial en la doctrina OTAN, el llamado concepto estratégico, que es el documento esencial de referencia que la OTAN produce regularmente a lo largo del tiempo, con el fin de fijar su posición en el mundo, así como las diferentes hipótesis con las que puede verse enfrentada. El actual es de 2010, los anteriores son de 1999 (50º aniversario del Tratado), de 1991, y los anteriores, escasos, ya son mucho más *de Guerra Fría*, es decir épocas convencionales ideológica y operativamente. El de 2010 (como los de 1999 y 1991) merece una lectura atenta, porque describe bien este *desajuste* estratégico.

La primera constatación es que los debates sobre seguridad atlántica atraen muy poca atención en Estados Unidos; de hecho, casi no interesan. El tema suscita posiciones muy enfrentadas dentro de la clase política norteamericana y no digamos ya, en su opinión pública<sup>1</sup>. Si hay matices, tienen más bien que ver con las consecuencias que algunas decisiones concretas, por ejemplo en materia de industria de armamento, pueden tener al otro lado del Atlántico. No será, por ello, fácil *restablecer mínimamente* la relación transatlántica tal y como existía con anterioridad al 2000, y mucho menos crear una nueva, o lograr unanimidades que ya no existen y difícilmente volverán.

<sup>1</sup> Como ha hecho notar Vilboux, N. (2003). Le débat sur la PESD aux Etats Unis. *Vers une politique européenne de sécurité et défense*. París, Economica.

En última instancia, lo que *siempre* (es decir, desde 1992) ha preocupado a los analistas es una cosa muy concreta: entender si los europeos serán capaces de avanzar en el terreno de una Política Exterior de Seguridad Común (y su correlativa Política Común de Seguridad y Defensa), y, de ser así, si o harán en perjuicio sobre todo de la *solidaridad* (según unos) o la *disciplina* (según otros) entre sus miembros.

Ello se traduce, entre la élite norteamericana, en dos actitudes de distinto tipo que se reflejan en las sucesivas administraciones, pues de Clinton a Biden, pasando por Bush y sobre todo por Trump, hay significativas diferencias que tienen que ver sobre todo con sus respectivas concepciones globales del papel de Estados Unidos en el mundo (*poder suave* o *poder fuerte*, liderar o imponer, multilateralismo o unilateralismo). Y eso siempre ha determinado el ser y el devenir de la OTAN.

La primera, muy arraigada en la tradición norteamericana aislacionista, desconfía de Europa, y no descarta una estrategia de *disengagement* (de desvinculación) relativa, basada en la premisa de que los europeos han de asumir plenamente la totalidad de sus obligaciones en materia de defensa. Se trata, sobre todo, un argumento presupuestario.

La segunda, más centrista, más cosmopolita, y persiguiendo igualmente la defensa del *interés nacional* (auténtica brújula de toda política exterior norteamericana desde F. D. Roosevelt), se preocupa realmente de las relaciones con Europa y, por tanto, desearía a la vez un progreso de los europeos en materia de seguridad y defensa que incluyera la mejora de sus propias capacidades, pero de modo compatible —o incluso en sinergia— con la OTAN, y bajo el liderazgo de esta. En otras palabras, cuanto más mejoren los europeos en seguridad, más fuerte será la OTAN, y cuánto más fuerte esta sea, mejor para todos. Desde luego, la Brookings Institution, la revista *Foreign Affairs*, la Rand Corporation (con matices), o el Carnegie Endowment for Peace, abogan por esta óptica.

Esta segunda corriente, por ejemplo, considera que la OTAN tiene que ser lo suficientemente flexible para que, en temas de agenda únicamente europea, los socios europeos de la OTAN puedan actuar autónomamente —todos o varios de ellos—, pero consultándose en el seno de la Alianza Atlántica para verificar que Estados Unidos no considera el tema como perteneciente a la agenda OTAN.

Ahora bien, aunque los Balcanes, a principios de los noventa, fueron considerados por los Estados Unidos un asunto *de y para* los europeos, adoptando una actitud expresamente aislacionista, en 1995 el presidente Clinton irrumpió, sin embargo, en escena de modo decisivo, al considerar que era un tema *de todos*, es decir suyo y también de la OTAN.

Intentemos entonces, partir de la hipótesis de que no estamos todavía en condiciones de determinar si la crisis (que pocos cuestionan) del vínculo transatlántico es *estructural* o *coyuntural*, o que siendo lo primero (estructural) haya adquirido una dimensión irreversible o no. La manera errática como la administración Biden (a mediados de febrero de 2022) ha venido actuando más bien desconcierta que otra cosa, en el seno de los aliados.

Ante esta situación, muchos siguen afirmando que el vínculo transatlántico ha sido *positivo* (o *bueno*), y que, por tanto, *necesariamente superará su crisis*. ¿Por qué se afirma esto? La verdad es que la historia muestra numerosos casos en los que fenómenos institucionales, políticos o normativos, independientemente de su rendimiento, han entrado en crisis y han desaparecido cuando se han dado las condiciones objetivas para ello. Insistir, por ejemplo, en que el vínculo va a seguir vigente porque Estados Unidos y Europa *comparten los mismos valores* es un argumento que lleva a la confusión.

Por un lado pueden compartir ciertos valores, pero por el otro tienen visiones del mundo no solo diferentes, sino *cualitativamente* diferentes, incluso puede que incompatibles. En verdad, el vínculo transatlántico fue un producto explícito del mundo bipolar, una consecuencia directa de la Guerra Fría; y por tanto, desaparecida la lógica bipolar, ¿por qué no habría de quedar afectado este?

En el mismo sentido, cabe recordar que la superioridad militar y/o económica no permiten obviar la *interdependencia* como elemento estructural constante, determinante, de valor objetivo, e insoslayable. Desde esta perspectiva, se entiende mucho mejor que, por mucha superioridad militar que se tenga, el unilateralismo no es una opción a la carta, en la que el actor más poderoso puede decidir elegir, no elegir, utilizar temporalmente, o marginar a voluntad. Al contrario, el multilateralismo es la versión aplicable de la interdependencia y es inevitable cuando has intentado salir del mismo para terminar regresando voluntariamente, o bien es la realidad la que te devuelve a él.

## Las contradicciones de la política norteamericana

Y también hemos asistido a una interesante confirmación a gran escala de las interacciones entre política exterior y política interior, que ha tenido lugar en Estados Unidos, en Europa y en todo el mundo. En el caso de Estados Unidos, el 11 de septiembre de 2001 produjo un consenso nacional fenomenal, que luego derivó en unas formas de ejercicio del poder por parte de la Administración que con el tiempo ha desvelado sus efectos más devastadores. Desde la Patriot Act y la Orden ejecutiva de creación de tribunales militares, hasta los excesos contra prisioneros en Guantánamo e Irak, el balance es abrumador.

En efecto, las presidencias Bush y Trump, con el tiempo, tendrán una utilidad excepcional para los analistas de la política internacional, tanto desde la óptica de su dimensión global, como por sus efectos en política interior. Aunque hay que precisar que han sido muy distintas entre sí. El presidente Bush tuvo una política exterior que podemos analizar, describir y en su caso criticar desde el punto de vista de la seguridad global. El presidente Trump, no. Es un caso totalmente aparte. Su política exterior puede considerarse generalmente errática, difícilmente comprensible, aparentemente contraproducente y deliberadamente ofensiva para Europa, para la OTAN, y para el propio vínculo transatlántico.

Recordemos que ya el 24 de abril de 2001, hace pues veinte años, meses antes del 11 de septiembre, el *New York Times* publicaba un monográfico especial sobre «La América de Bush», en el que en primera página, y bajo el epígrafe «Un presidente con una nueva visión», afirmaba que el presidente Bush:

«Llega con una visión radicalmente diferente de su Gobierno y de América en todo lo referente al mundo y sus problemas... En asuntos globales, el presidente Bush percibe un papel internacional mucho más limitado para la única superpotencia mundial. No cree que Estados Unidos sea responsable de las negociaciones de paz en Oriente Medio. No cree tampoco que Estados Unidos tenga que ayudar a "crear naciones", ya sea en los Balcanes o en Oriente Próximo».

En otras palabras, durante los diez meses posteriores a su elección, el nuevo presidente fue percibido por los especialistas como un partidario del retorno al aislacionismo más cerrado (predominante, por cierto, en la política exterior de Estados Unidos hasta Franklin D. Roosevelt).

Pero esta etapa localista duró poco. Se podría pensar que esto fue así hasta el 11 de septiembre, fecha a partir de la cual, según una muy extendida opinión, los atentados de Nueva York y Washington cambiaron el sistema mundial. Pero el diagnóstico del mencionado artículo es significativo y no queda anulado, por sí solo, con el 11 de septiembre. Cabe otra respuesta, en forma de pregunta, y que hay que formular así: en ausencia de una política exterior clara y bien definida, el 11 de septiembre ¿no vino acaso a proporcionar a la Casa Blanca un símil de política exterior, un sustituto de estrategia global (se entiende aquí *sustituto de estrategia global* en el sentido de una caricatura de lo que George Kennan, o Henry Kissinger, entendían por *Grand Strategy* o gran estrategia), incluso un panorama estratégico a escala internacional? Y ¿por qué no una dimensión *moral*, no menos global, pero al servicio del *interés nacional* de Estados Unidos? Y aquí es donde había que introducir a la OTAN en la ecuación.

En el mismo sentido, Samuel Huntington publicaba en 1999 (bajo Clinton) un artículo que nada tenía que ver con el choque de civilizaciones, titulado «La superpotencia solitaria»<sup>2</sup>, y en el que analizaba la política exterior de Estados Unidos en la siguiente línea argumental:

«Ni la Administración, ni el Congreso, ni los ciudadanos están dispuestos a pagar los riesgos de un liderazgo global unilateral... La opinión pública norteamericana no ve ninguna necesidad de agotar esfuerzos ni recursos para asegurarse la hegemonía. En una encuesta de 1997, solo el 13% de la población decía que prefería un papel preeminente para Estados Unidos (en el mundo), mientras que el 74% manifestaba que quería que Estados Unidos debía compartir el poder con otros países... La mayoría, entre el 55 y el 66%, cree que lo que pasa en Europa, Asia o Canadá tiene poco o ningún impacto en sus vidas... Al mismo tiempo, al actuar como si el mundo fuese unipolar, Estados Unidos puede quedarse cada día más aislado... Caso tras caso, Estados Unidos está cada vez más solo, con pocos compañeros de viaje, enfrentándose al resto del mundo. Entre estos casos se incluye la deuda a Naciones Unidas<sup>3</sup>, las sanciones contra Irak, Cuba, Libia, el tratado de minas antipersona, el efecto

<sup>2</sup> En España, publicado en *Política Exterior* n.º 71. (1999).

<sup>3</sup> Es bien sabido que Estados Unidos era a la vez uno de los mayores donantes pero el mayor moroso en demora de pagos, y, sorprendentemente, estos pagos se pusieron al día en las semanas siguientes al 11 de septiembre de 2001.

invernadero, el Tribunal Penal Internacional y otros. En todos estos temas Estados Unidos está de un lado y la comunidad internacional del otro».

Es extraordinario lo que dice Samuel Huntington y lo dice en 1999!, en un artículo mucho menos conocido y citado que su libro «El choque de civilizaciones», referido a un segundo mandato de Clinton que ahora todos tendemos a recordar como el de una política exterior de liderazgo *suave*, y de firme compromiso con el multilateralismo, la búsqueda del consenso y las coaliciones estables. Ello plantea varios problemas. Uno sería el de la fractura (o *gap*) entre la percepción que el público norteamericano tiene de las prioridades de Estados Unidos en el mundo, y la agenda mundial de las sucesivas presidencias desde 1945.

Otro problema es el de cómo distinguir entre cambios coyunturales y cambios estructurales en la política exterior de Estados Unidos y por ende en el *vínculo transatlántico*. Las reflexiones de Huntington parecían referirse a la política de Bush, y en realidad hablan de Clinton, pero desde luego no hablan de Trump, y no sabemos qué nos dicen de Biden. Se trata de un malentendido analítico. En realidad, hay un fuerte elemento de *continuidad* en la política exterior de Estados Unidos, en el sentido de que desde el fin de la II Guerra Mundial, todas las administraciones presidenciales han perseguido la defensa del *Nacional Interest* a escala global, y desde una perspectiva estratégica global.

En el origen de ello, —si aceptamos 1941 como fecha clave para el entierro definitivo del aislacionismo en política exterior—, está el resultado de la Segunda Guerra Mundial y, más aún, el inicio de la Guerra Fría. En 1947, y como fundamento estructural de la nueva agenda de Estados Unidos y su visión del mundo, aparecen tres formulaciones clave. La Doctrina Truman (y su visión global del mundo de la posguerra), el Plan Marshall (de reconstrucción económica, pero con una ambiciosa estrategia de integración de los países vencidos, Alemania y Japón), y la doctrina de *contención del comunismo*.

Las formulaciones de 1947 relativas al escenario estratégico mundial establecían una vinculación clara y explícita entre Estados Unidos y Europa Occidental, basada en un condicionante del pasado inmediato (la Guerra Mundial) y un elemento del presente (nos referimos al *presente* como la coyuntura de 1947).

El referente del pasado inmediato era, naturalmente, las alianzas forjadas durante la II Guerra Mundial dentro del bloque

occidental, así como el consenso de 1945 y su corolario en la creación de Naciones Unidas. El condicionante del presente, en 1947, lo constituía de modo convincente el estallido de la Guerra Fría, la naturaleza de la amenaza soviética, y su compleja expresión a través de una clara visualización territorial (Este versus Oeste, Europa partida en dos, posteriormente el Muro de Berlín, etc.), acompañada de una clara confrontación estructural, bloque contra bloque, en la que el término *bloque* incluía una base territorial, una delimitación geográfica explícita, un cierto tipo de sistema de gobierno, un modelo económico, una formulación ideológica, capitalismo/democracia versus comunismo/dictadura. Y, sobre todo, un despliegue de medios *defensivos* de una igual claridad conceptual: arsenal militar convencional y despliegue militar convencional, a los que habría que añadir la disuasión nuclear, la competición ideológica, y la competición por ganar influencia en la periferia (puesto que, en suelo europeo, el juego fue muy pronto de *empate*).

Es fácil entender hoy que en un contexto como aquel, el vínculo transatlántico tenía lógica, tenía fundamento, tenía *sentido*, y sobre todo tenía *legitimidad* en términos políticos y sociales. La naturaleza de la amenaza soviética era percibida con una intensidad compartida suficiente como para que otros intereses divergentes (entre Estados Unidos y Europa, y/o europeos entre sí) fueran considerados como subsidiarios. Pero la idea básica sería precisamente esta: «el vínculo transatlántico nació y creció en un contexto muy determinado, que dejaba poco margen a la autonomía decisional de los europeos».

### La dificultad de lograr una doctrina aliada comúnmente aceptada

Pero, ¿en la coyuntura actual, qué espera o exige la Administración Biden de la OTAN? Hace años, en la Cumbre Atlántica de Estambul de 2004, —en la que la OTAN dio la bienvenida a siete nuevos miembros y decidió expandir su presencia en Afganistán y poner fin a su presencia en Bosnia—, los Estados Unidos pidieron una supeditación, o si se prefiere, una *adaptación* de los europeos a su agenda, disfrazada como un *partenariado* entre iguales. Siendo así que la regla *formal* de decisión en la OTAN fue siempre el consenso, la tensión ha sido, desde entonces, inevitable, Bush no obtuvo de sus socios lo que exigía en relación a Irak,

ni de hecho en relación a Afganistán, aunque luego la misión ISAF vino a recomponer las costuras.

En los años sucesivos, la estructura de la OTAN, se mire como se mire, ha venido atravesando una considerable crisis. Como organización, ha sido vista tradicionalmente (en el contexto del mundo bipolar) desde Europa como una organización necesaria y útil, pero a la vez, como una incómoda expresión de la hegemonía norteamericana en asuntos de seguridad y defensa colectiva.

Durante la Guerra Fría, y a pesar de los altibajos propios de los cambios de coyuntura (tensión, escalada, distensión, contención, disuasión), el debate nunca se expresó abiertamente, quedando soterrado bajo la percepción de la amenaza soviética. Por un lado, se acusaba a Estados Unidos de impedir la emergencia de un auténtico *pilar europeo de defensa*. Por otro lado, los europeos, o sería más ajustado a la verdad hablar del *establishment* europeo (gobiernos, élites económicas, gran parte de las élites políticas), admitían sin ambages sentirse más seguros bajo el paraguas de la OTAN.

Pero además, buena parte de la opinión pública europea (y no solo la izquierda comunista o radical) asumían mal la idea de que lo que Estados Unidos quería —y obtenía— era poder disponer de la OTAN como instrumento de *su* política exterior, más que de una política transatlántica común. No obstante, dado que lo que tenían en común los aliados de uno y otro lado del Atlántico era de mayor peso que lo que les dividía (en términos de agendas exteriores), este tipo de tensión se pudo sobrellevar durante varias décadas dentro de la Alianza Atlántica, sin demasiados problemas<sup>4</sup>.

Pero la conclusión es clara: cuesta mucho definir el sentido último de la OTAN en el mundo post-bipolar de estos inicios del siglo XXI, dado que se trata de un sistema internacional tan desajustado y desordenado. Las razones, ya repetidas, serían múltiples, si bien se pueden reducir a dos. La primera es la dificultad de definir una *doctrina estratégica estable y global* en un mundo desregulado, y que, como estrategia, tenga la *claridad visual y el rendimiento* que tuvo la que sostuvo al vínculo transatlántico durante los cuarenta años de la Guerra Fría. La segunda dificultad es traducir esta improbable doctrina estratégica en una estructura militar

---

<sup>4</sup> Aunque la crisis provocada por Francia en los sesenta y *la crisis de los euromisiles* en los ochenta fueron dos episodios de importancia capital, que precisamente certificaron la capacidad de la Alianza de superar sus contradicciones.

funcional, operativa y adaptada a escenarios de intervención, mínimamente creíbles y verosímiles.

Diez años desde la caída del Muro, la Cumbre de la Alianza Atlántica de Washington de 1999, con el pretexto de las celebraciones del 50º aniversario de su fundación, intentó resolver esta ecuación, formulando un intento de refundación doctrinal. El documento, que leído hoy parece abstracto, generalista, intemporal y poco adaptado a los tiempos actuales, presenta dos pilares: la afirmación de que la Alianza, como asociación política entre aliados sigue plenamente vigente y su Carta no ha perdido sentido político; y la voluntad de que la estructura militar se adapte al nuevo escenario.

El mismo intento se expresa en el *Concepto Estratégico de la OTAN de 2010*. Pero este intento de refundación, y basta con leer sus textos en la actualidad para darse cuenta de ello, quedó soterrado por dos acontecimientos. La tentación más extendida es mencionar solo el primero de ellos: el 11 de septiembre. Los atentados de esa fecha habrían *cambiado el mundo*, tesis que aunque no compartamos, podemos admitir que su impacto sobre la *abstracción y atemporalidad* de la supuesta *nueva doctrina* OTAN fue considerable. No hay que olvidar la afirmación (repetidamente invocada por la Casa Blanca desde septiembre de 2001) de que «son las operaciones las que determinan las coaliciones y no a la inversa».

Podemos añadir la radical discrepancia sobre cómo operar contra el terrorismo internacional (relación entre medios y fines, entre efectos y causas, o los límites legales a la acción antiterrorista), la creciente incompatibilidad en cuanto a la concepción de derechos y libertades (lo sucedido en Guantánamo y Abu Ghraib no fue simplemente un *ligero malentendido* entre aliados, sino que señaló una fractura de incompatibilidades y, en el fondo, de valores), no son diferencias menores o accidentales. A la luz de aquellos años, Europa y Estados Unidos deberán tender a buscar puntos de reencuentro, y probablemente ello solo podrá suceder en el marco del multilateralismo, de la OTAN, y especialmente de Naciones Unidas. Pero a día de hoy el test de *resistencia de materiales* pasa sobre todo por el triángulo o si se quiere cuadrilátero Ucrania - Rusia - Estados Unidos - Europa.

El NIC (*Nacional Intelligence Council*), órgano de reflexión de la comunidad de inteligencia norteamericana, elaboró en su momento un informe de perspectiva llamado *Mapping the global future* en el que dibuja la visión del mundo a unos años vista,

que en realidad continúa trabajos anteriores, como *Global Trends 2010*, elaborado en 1997, y *Global Trends 2015*, de diciembre de 2000<sup>5</sup> y así periódicamente hasta hoy. Hasta el informe de diciembre de 2000 la reflexión de este equipo de trabajo estructuraba sus resultados en torno a cuatro ejes temáticos; evolución de la mundialización, paisaje geopolítico, gobernanza global, y seguridad internacional, siguiendo líneas temáticas como: demografía, tecnología, economía, etc., con análisis regionales.

La versión de 2004, mucho más pesimista, sigue mencionando la mundialización como elemento estructural, pero se centra en el desarrollo de *amenazas asimétricas y terrorismo*, aunque ahora cobra protagonismo el término *guerras híbridas*, el impacto sobre la política mundial de las tecnologías de la información, el reto para los Estados de fenómenos transnacionales, y la persistencia de los conflictos internos en muchos países. Y una constatación interesante, se menciona la persistencia de la contestación hacia Estados Unidos, que *siguen siendo la única potencia completa*, lo que es mucho decir.

Estos y otros documentos prosiguen, en el terreno de las novedades respecto de los textos anteriores al 2001, afirmando la importancia estratégica de Asia, económica y militarmente, y en concreto de China, se sugiere un *repliegue de Eurasia*<sup>6</sup>, y sobre todo *la revisión de las relaciones de los Estados Unidos con sus aliados tradicionales*. En concreto, el artículo de *Defense et Strategie del CRIS* aquí citado, sintetiza esta perspectiva en los siguientes términos:

«La fuerza de Europa puede ser la de ofrecer un cierto modelo de gobernanza regional, para potencias emergentes que busquen una alternativa a Estados Unidos. A pesar de la persistencia del antiamericanismo, otras potencias no necesariamente buscarán hacer de contrapeso a Estados Unidos, pero una desconfianza creciente hacia las intenciones norteamericanas alimentará políticas hostiles en diversos lugares del mundo, incluyendo resistencias a los objetivos norteamericanos en las instancias internacionales... Estados Unidos conservará un papel central en un escenario de *Pax Americana*, pero deberían buscar el restablecimiento de sus relaciones con Europa».

<sup>5</sup> Ver *Defense et Strategie*, n.º 12. (Enero 2005). Revista electrónica del CRIS (Centre de Relations Internationales et Stratégiques), de la Universidad París 1-Sorbonne.

<sup>6</sup> En el sentido que da al término Eurasia Brzezinski, Z. (1998). En *El gran tablero mundial*. Barcelona, Paidós. Antiguo consejero de seguridad de J. Carter.

## Una reflexión final

El diagnóstico final es muy significativo, pues si bien se reafirma la potencia de Estados Unidos, su papel y su margen de acción tenderán a verse reducidos<sup>7</sup>. Europa, por su parte, tiene un porvenir incierto: si bien presenta un gran potencial para ser una auténtica potencia mayor, su determinación para hacerlo es hoy por hoy, una incógnita. Pero, en todo caso, se admite que la relación transatlántica sigue siendo decisiva para Estados Unidos y para Europa y que la OTAN sigue siendo esencial.

En definitiva, y en descargo de la OTAN, sin embargo, cabe preguntarse ¿quién no está desorientado estratégicamente desde hace un cuarto de siglo? Adaptarse a un mundo difícil de entender y mutando, o replegarse, ese sería el dilema. Y el nuevo concepto estratégico, a debatir en la cumbre Atlántica de junio de este 2022, deberá intentar responder al mismo, si bien no cabe esperar que incluya grandes reestructuraciones ni en sus principios, ni en las complejas relaciones entre Europa y los Estados Unidos. Habrá que esperar a su aprobación para ver cómo queda reformulado definitivamente el vínculo transatlántico.

---

<sup>7</sup> Ver entre otros: Schmidt, G. J. (2004). La stratégie de sécurité nationale de l'Administration Bush; y Kupchan, C. A. (2004). La légitimité de la puissance américaine en question. En Guillaume Parmentier (coord.). *Les États Unis aujourd'hui: choc et changement*. París, Ed. Odile Jacob.

