

52/2014

8 de octubre de 2014

*Pedro Sánchez Herráez*

GALES: ¿NUEVA CUMBRE DE LA OTAN O LA OTAN DE NUEVO EN LA CUMBRE?

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## GALES: ¿NUEVA CUMBRE DE LA OTAN O LA OTAN DE NUEVO EN LA CUMBRE?

### Resumen:

A lo largo de su historia, la OTAN ha ido adaptándose a los cambios en el panorama de seguridad; en las reuniones de más alto nivel, como son las cumbres, la Alianza marca las directrices a seguir para garantizar el cumplimiento de su misión.

En la última cumbre en Cardiff (Gales) en septiembre de 2014, no se modificó el concepto estratégico, pero se emitió una declaración final, fruto de la necesidad de hacer frente al panorama de seguridad estratégico global actual, en la que, entre otras cuestiones, se refuerza la idea de introducir ciertos cambios en diferentes áreas para potenciar las capacidades de la Alianza.

Considerando el entorno de seguridad y la coyuntura mundial, pudiera ser que la OTAN se encuentre en un momento cumbre (entendido como clave en su devenir) en la que la voluntad de los estados miembros permita que la organización siga siendo una herramienta de seguridad adecuada para responder a las amenazas y riesgos actuales y futuros.

### *Abstract:*

*Throughout its history, NATO has adapted to changes in the security landscape; in higher-level meetings, such as summits, guidelines to follow are marked by the Alliance to ensure the fulfillment of its mission.*

*At the last summit in Cardiff (Wales) in September 2014, the strategic concept has not changed, but a final statement, because of the need to address the current global strategic security outlook was issued, in which, among other things, the idea of introducing certain changes in different areas to enhance the capabilities of the Alliance is strengthened.*

*Considering the security environment and the global situation, it's possible that NATO be in a peak moment (understood as key to its future) in which the will of the member states allow the organization remains being a proper tool of security for respond to current and future threats and risks.*

**Palabras clave:**

OTAN, Europa, Vínculo transatlántico, Cumbre, Gales, Rusia, Disuasión, Alianza, Ucrania.

*Keywords:*

*NATO, Europe, Transatlantic Bond, Summit, Wales, Russia, Deterrence, Alliance, Ukraine.*

## LA OTAN: PERSPECTIVA HISTÓRICA

Desde su nacimiento en 1949 como consecuencia de la situación estratégica generada tras el final de la II Guerra Mundial –en el marco de la llamada Guerra Fría, conflicto larvado que si bien fue “frío” en Europa, no lo fue tanto en varias partes del planeta<sup>1</sup>- la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte)<sup>2</sup> ha pretendido cumplir con el propósito para el que fue creada.

Durante el periodo de confrontación entre bloques, la existencia de una amenaza clara y patente, la percepción generalizada –incluso la visualización- de la existencia de la misma y el convencimiento de la necesidad –y práctica inevitabilidad- de cooperación para poder afrontarla, indujo pocos cuestionamientos y dudas en y sobre el papel y la necesidad de la Alianza.

Pero este hecho no puede ser entendido en el sentido de interpretar la OTAN como algo monolítico; antes bien, y pese al aparente “orden estable” de la Guerra Fría, la Alianza fue adaptándose a las nuevas realidades y necesidades, a efectos poder continuar siendo la herramienta de seguridad colectiva por excelencia; no sólo las naciones miembro se fueron incrementando paulatinamente –con el consiguiente efecto de ampliación de espacio, intereses, fuerzas a integrar y riesgos asociados-, sino que la actitud, actividad y propósitos de la amenaza condicionaban el devenir de la misma.

En diferentes cumbres y reuniones de alto nivel, la OTAN ha tratado de poner de manifiesto su capacidad de adaptación, por medio del establecimiento de directrices, líneas estratégicas o, como hitos más significativos, con la promulgación de los llamados conceptos estratégicos. Considerando que el fin de la OTAN no cambiaba –y no ha cambiado, pues sigue siendo, genéricamente, paz y seguridad para los Estados miembros -, cambiaban, en cierta medida, los medios y los modos, qué emplear y cómo hacerlo (considerando todo el

---

<sup>1</sup> Baste pensar en Asia (Indochina, Vietnam...), Oriente Medio (guerras árabes–israelíes...), África, Iberoamérica... si bien todos los conflictos no son achacables de manera directa a la situación de pugna entre ambos bloques, ciertamente sí que en todos estaba presente el interés –y, consecuentemente, el apoyo- de ambas partes

<sup>2</sup> En el presente documento, OTAN y Alianza serán empleados, con carácter general, como sinónimos.

abanico de capacidades políticas, diplomáticas y militares de la Alianza) a efectos poder hacer frente a las mutaciones del entorno global de seguridad.

De esta manera, desde el concepto inicial fundacional centrado en mantener una capacidad de disuasión que evitara que la Alianza sufriera un ataque, el balance de fuerzas –nucleares y convencionales- entre los bloques, la incorporación de nuevos miembros a la Alianza y la necesidad de evitar una guerra total y absoluta, fueron marcando las decisiones estratégicas, reflejadas, a modo sinóptico, en los conceptos estratégicos de “Defensa adelantada” de 1950, “Represalia masiva” de 1954 y “Respuesta flexible” de 1967; fines, medios y modos quedaban establecidos, la amenaza era conocida, existía voluntad de hacerla frente e, incluso, el campo de batalla, el terreno físico donde habría de librarse, a priori bien definido.

Tras la caída del muro de Berlín en 1989, la desintegración de la URSS en 1991 y la desaparición de la contraparte de la OTAN, el Pacto de Varsovia (14 de mayo de 1955 - 01 de julio de 1991), la sensación de haberse alcanzado –por abandono del contrincante- el fin para el cual se creó la Alianza generó un cierto debate sobre el futuro de la misma.

La percepción de una era de paz mundial posible –el fin de la historia relatado por Fukuyama- se vio, en cierta medida reforzada por aspectos que, desde la óptica de la Guerra Fría, parecían del todo imposibles, incluyendo la firma de acuerdos de cooperación y asociación con antiguos miembros del Pacto de Varsovia (Consejo de Cooperación del Atlántico Norte de 1991, Asociación para la Paz en 1994, participación de fuerzas rusas en las fuerzas de Implementación de OTAN (IFOR) en Bosnia, firma del Acta Fundacional en 1997 entre Rusia y OTAN –relativa a relaciones mutuas, cooperación y seguridad...-, incorporación de naciones del extinto pacto de Varsovia a OTAN en 1999<sup>3</sup>).

En cualquier caso, y siendo realistas, este período alternó luces y sombras en las relaciones entre los antiguos adversarios, especialmente desde el momento en el que la Federación Rusa, tras el impacto en todos los órdenes que supuso la desaparición de la URSS, va

---

<sup>3</sup> Un excelente análisis de estas relaciones puede leerse en Francisco J. Ruiz González, *Las relaciones OTAN-Rusia desde la caída del Muro de Berlín: La Cumbre de Lisboa*, Documento Análisis IEEE 16/2010 [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2010/DIEEEA16-2010RelacionesOTANRusiadesMurodeBerlin.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA16-2010RelacionesOTANRusiadesMurodeBerlin.pdf)

retomando paulatinamente las riendas de su destino y recuperando su cosmovisión del mundo; por tanto, y a pesar de esa “nueva era”, hitos como la crisis de Kosovo en 1999 y la citada ampliación de la OTAN eran causa de recelo en Moscú.

Los conceptos estratégicos de la OTAN constituyen un reflejo de la realidad y percepción de la época; el de 1991, formulado en la Cumbre de Roma, incorpora funciones –tareas fundamentales de Defensa- añadidas a la de defensa colectiva, tales como cooperación y diálogo político; y el Concepto de 1999, fruto de la Cumbre de Washington, supone una revisión del anterior, señalando como tareas fundamentales seguridad, consultas, disuasión y defensa, gestión de crisis y asociaciones.

Los acontecimientos del 11-S y la posterior asunción de la misión de ISAF por OTAN no llevaron a la formulación de un nuevo concepto estratégico, si bien se fueron incorporando, en las diferentes cumbres, aspectos que permitían que la OTAN continuara siendo una herramienta de seguridad válida en un mundo cambiante, ante una tipología de las llamadas “nuevas amenazas” –terrorismo internacional, proliferación armas destrucción masiva, etc- mucho más difusas y más complejas de afrontar; así, se crea en el 2002, en la Cumbre de Praga, la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF en su acrónimo en inglés) se incrementa el dialogo y cooperación con el resto de organismos y organizaciones de seguridad...

En la cumbre de Lisboa de 2010 se acuerda un nuevo concepto estratégico para la Alianza “Compromiso activo, defensa moderna”, Alianza que se encuentra plenamente sumida en la misión de ISAF en Afganistán –misión que se va prolongando en el tiempo- y en el marco de una crisis económica global que va mostrando su contundencia y perdurabilidad, con Obama en la presidencia de los Estados Unidos –imprimiendo un giro estratégico en ciertos aspectos de la política exterior norteamericana- y Europa en pleno proceso de asimilación del Tratado de Lisboa firmado el año anterior. Y, en la cumbre de Chicago (2012)<sup>4</sup>, se incide, entre otras cuestiones, en aspectos relacionados básicamente con la optimización del gasto y del empleo de recursos en plena crisis económica global.

---

<sup>4</sup> Un análisis sobre la misma puede encontrarse en Ignacio J. García Sánchez., *La Cumbre de Chicago, Relación OTAN Unión Europea*, Documento Análisis IEEE 25/12, 06 de junio de 2012, [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2012/DIEEEA25-2012\\_IJGS\\_Cumbre\\_de\\_Chicago\\_Relacion\\_OTAN-UE.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA25-2012_IJGS_Cumbre_de_Chicago_Relacion_OTAN-UE.pdf)

Durante esa última década, las relaciones OTAN-Rusia han sufrido un paulatino proceso de deterioro; el ingreso de las repúblicas bálticas en OTAN, el impacto de las “revoluciones de colores” en Georgia y Ucrania y la reacción armada de Rusia frente al ataque de Georgia contra la provincia separatista de Osetia del Sur, entre otras cuestiones, generan un ambiente de incremento paulatino de tensión que, pese a la existencia del Consejo OTAN-Rusia –donde se reúnen los países OTAN y Rusia-, motive que hasta Lisboa sólo se haya reunido en dos ocasiones previas. Pero, y hasta el momento, el contexto de seguridad mantenía una cierta línea de continuidad.

### LOS ANTECEDENTES DE LA CUMBRE

Consecuentemente, durante los prolegómenos de la cumbre de Cardiff (Gales) y la preparación de las agendas, los temas prioritarios parecían abundar, con ciertos matices, en los temas que habían sido tratados hasta la fecha, habida cuenta que el panorama estratégico no había aportado demasiadas sorpresas sobrevenidas.

De hecho, resulta un ejercicio interesante –señalando que es muy fácil “analizar” los hechos una vez acontecidos, lo realmente difícil es realizar prospectiva- repasar los análisis formulados previos a Cardiff, donde se valora la perspectiva –y percepciones- relativas a una Alianza post-Afganistán, así como también las visiones sobre la misma, al pasar de una “OTAN desplegada” a una “OTAN preparada”, en unos momentos en los que los presupuestos quizás no permitan atender al futuro frente a los requerimientos del presente, con el riesgo final de crear una Alianza “hibernada”<sup>5</sup>.

Por tanto, la OTAN se prepara para afrontar esta nueva cumbre, la 25ª de su historia, en un entorno en el que existe una percepción generalizada que el equilibrio global de poder se va desplazando paulatinamente hacia Asia Pacífico –aparentemente, muy lejos de Europa, aparentemente- con la decisión de finalización -y valorando el modo más adecuado de hacerlo- de la misión en Afganistán, con una situación en Oriente Medio y África del Norte

---

<sup>5</sup> En este sentido resulta muy interesante el magnífico análisis de Karl-Heinz Camp, *NATO's Summit Agenda*, NATO Research Paper, NATO Defense College, nº 97, septiembre 2013 [http://www.ies.be/files/private/12\)%20Kamp%20-%20NATO's%202014%20Summit%20Agenda.pdf](http://www.ies.be/files/private/12)%20Kamp%20-%20NATO's%202014%20Summit%20Agenda.pdf)

que dista de ser tranquila y, como una realidad inmanente, un entorno económico que, si bien parece mejora en cierta medida, no permite en absoluto aventurar incrementos con relación al gasto en defensa.

Pero, entre finales de 2013 e inicios de 2014, saltaron con fuerza a la arena internacional dos nuevas fuentes de inestabilidad con gran trascendencia para la Alianza; el despegue como fuerza independiente y la ampliación del marco y capacidades de actuación del denominado Estado Islámico<sup>6</sup> y una nueva yihad global y la escalada del conflicto en Ucrania a niveles parejos a una guerra civil con el apoyo más o menos directo de una Rusia que, entre otras cuestiones, recupera el discurso relativo a reservarse el derecho de protección de las minorías rusas allá donde se encuentren<sup>7</sup>, generando la que sería valorada posteriormente como la peor crisis de seguridad en el continente desde el final de la Guerra Fría<sup>8</sup>.

Por tanto, para esta cumbre es necesario abordar varios aspectos claves -generando un nuevo factor de discusión al reactivarse cuestiones y aspectos de seguridad aparentemente del pasado- que configuran el propio ser de la Alianza, como son la razón de su propia existencia y su génesis, ligada, de manera inexorable, a la capacidad de disuasión, a poder seguir siendo una Alianza basada –como lo es realmente el mismo concepto de seguridad- en gran medida, en la estrategia de la disuasión frente a la estrategia de la acción, en poder cumplimentar el viejo adagio “más vale prevenir que curar”, frente a un abanico amplio y creciente de amenazas.

Esas llamadas, académicamente, “nuevas” amenazas –no tan nuevas, pero ciertamente no tan simétricas como sería el deseo de los responsables de seguridad- son poco evidentes en

---

<sup>6</sup> Reciente análisis sobre este grupo puede consultarse en Francisco J. Berenguer Hernandez, *El estado islámico como oportunidad*, Documento Análisis IEEE 47/14, 17 de septiembre de 2014, [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2014/DIEEEA47-2014 Estadolslamico como oportunidad FJBH.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA47-2014 Estadolslamico como oportunidad FJBH.pdf)

<sup>7</sup> Washington Post, *Putin says Russia will protect the rights of Russians abroad*, 18 de marzo de 2014, [http://www.washingtonpost.com/world/transcript-putin-says-russia-will-protect-the-rights-of-russians-abroad/2014/03/18/432a1e60-ae99-11e3-a49e-76adc9210f19\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/transcript-putin-says-russia-will-protect-the-rights-of-russians-abroad/2014/03/18/432a1e60-ae99-11e3-a49e-76adc9210f19_story.html)

<sup>8</sup> NATO, *Security challenges in the Baltic region in the perspective of the Wales NATO Summit*, 19 de septiembre de 2014, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_113113.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_113113.htm)

ocasiones, si bien tienen capacidad de generar efectos demoledores en la seguridad de las sociedades; y por ser precisamente, en muchas ocasiones, amenazas poco claras y difusas, generan sensaciones y percepciones que no contribuyen en gran medida a incrementar la sensibilidad ante los gastos en defensa; y las amenazas que son más claras y menos difusas, si se perciben como lejanas en el espacio o en el tiempo, causan el mismo efecto entre la ciudadanía... considerando que, por ejemplo, frente a la acción de Rusia en Ucrania, esas sensaciones y percepciones no son las mismas entre la ciudadanía de Polonia que en el sur de la Alianza.

Las capacidades de seguridad, que requieren obviamente de recursos materiales para su materialización –y eso, en principio o al final, es dinero- se pueden ver minoradas por la reducción constante de los presupuestos de defensa; y si bien en la Alianza siempre ha existido una importante brecha en ese aspecto entre ambas orillas atlánticas, la situación actual dista, por ser recurrente, de ser inocua.

Asociado a la propia esencia de la Alianza, la seguridad compartida y cooperativa, en un mundo cada vez más multipolar, con una pléyade de organizaciones de gobernanza y seguridad, y, sin olvidar, de intereses nacionales a escala global, requiere que las relaciones bien de coordinación, bien de asociación, partenariado o colaboración ocupen un puesto importante en las agendas de las cumbres; ante las circunstancias sobrevenidas, en Cardiff, esta cuestión adquiere una relevancia, si cabe, más notoria, debido a la multiplicidad de escenarios y de zonas de inestabilidad –y de naciones y organizaciones también afectadas- en los que la Alianza ha de contribuir a mantener la paz y seguridad internacional.

### **UNA NUEVA CUMBRE DE OTAN: LA DECLARACIÓN DE GALES**

Con estos prolegómenos, tiene lugar en Cardiff (Gales) a primeros de septiembre la Cumbre de OTAN; y como fruto de la misma se emite un amplio y extenso documento<sup>9</sup> –estructurado en 113 puntos, frente a los 65 de la declaración de la cumbre anterior en Chicago-, que principia señalando que la Alianza se encuentra en un momento crucial para la seguridad

---

<sup>9</sup> NATO, *Wales Summit Declaration*, Press Release (2014) 120, 05 de septiembre de 2014 [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en)



Euroatlántica, considerando que la acción de Rusia contra Ucrania, la inestabilidad creciente presente desde Oriente Medio hasta el Norte de África (MENA en su acrónimo en inglés), junto con las amenazas transnacionales y multidimensionales, constituyen un desafío a la seguridad no sólo en el espacio euroatlántico, sino a escala global.

Tras esta exposición genérica de las amenazas y riesgos que se deben afrontar, se continúa recordando la razón de ser de la Alianza, proteger y defender los territorios y poblaciones de los países miembros frente a los ataques que pudieran sufrir; y, para ello, desde el primer momento, en el documento se señala la importancia y el compromiso de estrechar el vínculo trasatlántico, así como el propósito de proporcionar los recursos, capacidades y voluntad política necesarios para hacer que la Alianza esté en condiciones de hacer frente a cualquier desafío.

Seguido a este rápido planteamiento del entorno de seguridad y de las guías básicas relativas a los compromisos a adquirir, se indica que se mantiene el concepto estratégico anterior, sobre la base de la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa; sin embargo, y a efectos poder adaptarse a los cambios habidos del entorno de seguridad, se introduce el llamado Plan de Acción para la Preparación/Disponibilidad (Readiness Action Plan, RAP), incrementando de esta manera la capacidad de respuesta de la Alianza, así como garantizando la confianza de los países aliados.

En esa línea, se pretende mejorar las capacidades de la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF, Nato Response Force), para lo cual se establecerá una nueva Fuerza Conjunta de Muy Alta Disponibilidad (Very High Readiness Joint Task Force, VHRJTF en inglés) capaz de desplegar en pocos días, a efectos responder a los desafíos que pudieran surgir - especialmente en las zonas periféricas de la OTAN-, fuerza conjunta que incluirá un componente terrestre con elementos aéreos, marítimos y de operaciones especiales, cuya eficacia será verificada por medio de ejercicios con escaso tiempo de preaviso, además de contar con elementos de mando y control<sup>10</sup>, capacitadores, designación de bases específicas,

---

<sup>10</sup> Para estos efectos, se incrementará la disponibilidad y capacidades del Cuartel general del Cuerpo

preposicionamiento de equipo y suministros, infraestructuras... sobre el territorio de los aliados del este de Europa.

Mención específica se hace de la cuestión presupuestaria, señalando el deseo de revertir el sentido decreciente de los presupuestos de defensa, que se encuentran en muchos casos por debajo del 2% que señala el compromiso adquirido como miembro de la Alianza; por debajo de ese porcentaje se indica debe revertirse la tendencia a la baja, e intentar, en el marco de una década, alcanzarlo. Por otra parte, y en la línea de la “Smart defence”<sup>11</sup> se plantea la inversión atendiendo prioritariamente al incremento de capacidades, para lo que, entre otras cuestiones, se significa la pauta de emplear un 20% de ese gasto en defensa en nuevos equipos que permitan el despliegue, sostenimiento e interoperabilidad según los estándares de la OTAN, reiterándose la necesidad de evitar duplicidades innecesarias y maximizar la relación beneficio-coste.

Se realiza una fuerte condena a Rusia por su intervención militar en Ucrania, a la que califica de ilegal, tanto por la anexión (ilegal) de Crimea como por la violencia e inseguridad generada en la región, cuestiones que, recoge, amenazan las reglas en las que se basa el orden mundial y la seguridad euroatlántica, pudiendo tener estos acontecimientos efectos a largo plazo en la estabilidad de la región del Mar Negro. Pero, se continúa indicando que la cooperación con dicha nación sigue siendo de gran importancia, reiterando que la Alianza ni busca la confrontación ni constituye una amenaza para Rusia, pero que, ante la situación generada, se apoyan las sanciones y se suspende todos los canales de cooperación civiles y militares entre la Alianza y Rusia, pero se mantienen abiertos los canales políticos.

Ucrania recibe el apoyo expreso de la Alianza, que no sólo se congratula por la firma del Acuerdo de Asociación con la UE<sup>12</sup> el 27 de junio de 2014, sino también por su vocación

---

Multinacional Noroeste (con sede en Szczecin, Polonia), además de articularse como eje de la cooperación regional. Párrafo 9 *Wales Summit Declaration*

<sup>11</sup> NATO, *Smart Defence*, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_84268.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84268.htm)

<sup>12</sup> Acuerdo cuya negativa a firmar, en el último momento, por parte de Yanukovich, anterior presidente del

europea, por su participación como miembro asociado en operaciones OTAN... señalando que una Ucrania independiente, soberana y estable, comprometida firmemente con la democracia y el imperio de la ley es clave para la seguridad euroatlántica.

Así mismo, se hace mención a la legítima preocupación generada entre los países miembros y asociados de la Alianza del este de Europa por la ocupación ilegal de Crimea y la intervención militar en Ucrania, señalando que se continuará apoyando la integridad territorial y soberanía de Armenia, Azerbaiyán, Georgia y la República de Moldavia, también se continuarán con los esfuerzos para lograr una solución pacífica a los conflictos del sur del Cáucaso, así como prestando atención a Balcanes, región de importancia estratégica, en la cual existen varios países con aspiraciones a formar parte de la Alianza.

Se aborda la situación de inestabilidad de MENA y el Estado Islámico, organización que expresamente se afirma se ha convertido en una amenaza transnacional con efectos destabilizadores en toda la región<sup>13</sup>, entorno que incluye a países miembros de la Alianza, como Turquía, o a países amigos, como Jordania.

La disuasión constituye otra de las cuestiones abordadas, señalándose que la Alianza la ejerce por medio de un “mix” de fuerzas nucleares, fuerzas convencionales y defensa antimisiles<sup>14</sup>, aspecto este último que recibe una atención especial, al reseñar que constituye una capacidad puramente defensiva, que no constituye ni una amenaza para Rusia ni minora las capacidades de disuasión estratégica rusa y que intenta hacer frente a la amenaza que representa para las fuerzas, poblaciones y territorio de la OTAN la proliferación de misiles balísticos.

---

país, en el año 2013 constituyó el detonante para el comienzo de la crisis y, posteriormente, de las hostilidades. BBC News Europe, *Ukraine protests after Yanukovich EU deal rejection*, 30 de noviembre de 2014, <http://www.bbc.com/news/world-europe-25162563>

<sup>13</sup> Párrafos 37 y 33, *Wales Summit Declaration*

<sup>14</sup> Párrafo 49 *Wales Summit Declaration*

La cooperación, entendida desde diferentes aspectos, es otro tema ampliamente tratado; se hace referencia la cooperación multinacional, estableciendo naciones marco (Alemania, Gran Bretaña e Italia) para determinados aspectos relacionados con el desarrollo de capacidades, fuerzas expedicionarias, estabilización...; al partenariado como manera de fortalecer los valores y la seguridad, a la importancia del PFP (Partner for Peace) como parte de la visión de una Europa unida, libre y en paz, del Diálogo mediterráneo, a la búsqueda del incremento de relaciones con organizaciones de seguridad regionales... y sin olvidar la potencial ampliación de la OTAN, señalando<sup>15</sup>, de manera patente, que dicha decisión será tomada por la propia OTAN.

Finalmente<sup>16</sup>, en una nueva referencia a las cuestiones económicas, se tocan aspectos relativos a capacidades que han de ser financiadas de manera conjunta, a la gestión de los recursos financieros, transparencia, etc.

Espacio aparte merece la cuestión relativa al balance de capacidades entre EEUU y Europa – con su impacto obvio en el vínculo trasatlántico-; no sólo en la Declaración de la Cumbre se cita que el hecho de intentar minorarlo y de proporcionar a la Alianza un adecuado paquete de fuerzas y capacidades por parte de los aliados europeos ayuda a demostrar la voluntad de éstos de hacer más por la seguridad común<sup>17</sup>, sino que, a mayor abundamiento, se emite a continuación una declaración específica relativa a dicho vínculo trasatlántico<sup>18</sup>, en la que se reiteran aspectos tales como seguridad común, valores compartidos, la visión de una Europa unida, libre y en paz... y se recuerda la necesidad del preceptivo esfuerzo financiero,

---

<sup>15</sup> Párrafo 92 *Wales Summit Declaration*

<sup>16</sup> No se ha pretendido mostrar la totalidad de los temas tratados en la Declaración, pues fueron más las cuestiones abordadas; desde las misiones en curso a cuestiones de género, pasando por aspectos relacionados con las amenazas, la importancia de las líneas de comunicación marítimas, la energía, situación de determinados países... el documento permite un repaso amplio, desde la perspectiva de la Alianza, de la situación actual de seguridad.

<sup>17</sup> Párrafo 67 *Wales Summit Declaration*

<sup>18</sup> NATO, Press release (2014) 122, *The Wales Declaration on the Transatlantic Bond*, 05 de septiembre de 2014, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112985.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112985.htm?selectedLocale=en)

señalando que la directriz de alcanzar el 2% -y el incremento de capacidades -reforzará el vínculo trasatlántico, pues una defensa europea más fuerte hará más fuerte a la OTAN.

## PERCEPCIONES Y VALORACIONES SOBRE LA OTAN Y SOBRE LA CUMBRE

En esa misma declaración sobre el vínculo trasatlántico, se señala en su última línea que, con las decisiones adoptadas en Gales, la Alianza permanecerá como la piedra angular de nuestra defensa colectiva.

La OTAN representa la organización político-militar más poderosa del planeta; las 28 naciones que la forman aglutinan el 52% del producto interior bruto mundial, unos 3 millones de efectivos en servicio activo en sus Fuerzas Armadas y más de 24.000 aviones<sup>19</sup>, además de una capacidad naval sin paragón, con lo cual el alcance de sus decisiones tiene, obviamente, efectos globales.

Las cuestiones relativas a si la cumbre ha sentado las bases para hacer frente a los desafíos planteados –en el fondo, apoyar la propia razón de ser de la Alianza en la realidad actual- generan diferentes planteamientos, que abarcan desde las posturas más extremas que entienden que la OTAN se ha convertido en uno de los obstáculos más serios para alcanzar una paz duradera –y la Cumbre no ha sido más que un hito más<sup>20</sup>- a la del recién nombrado Secretario General de la OTAN, Jens Stoltenberg, reiterando el alcance de los acuerdos logrado en la Cumbre de Cardiff<sup>21</sup>; desde realizar un duro y fuerte alegato contra la OTAN<sup>22</sup>,

---

<sup>19</sup> James Stavridis, *The 7 habits of highly effective coalitions*, Foreign Policy, 15 de septiembre de 2014 [http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/09/15/the\\_7\\_habits\\_of\\_highly\\_effective\\_coalitions\\_ira\\_q\\_islamic\\_state\\_nato](http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/09/15/the_7_habits_of_highly_effective_coalitions_ira_q_islamic_state_nato)

<sup>20</sup> Publico.es *La cumbre de la OTAN en Cardiff, otro obstáculo para la paz*, 12 septiembre 2014 <http://blogs.publico.es/dominiopublico/11014/la-cumbre-de-la-otan-en-cardiff-otro-obstaculo-para-la-paz/>

<sup>21</sup> NATO, *Press Conference by incoming NATO Secretary General Jens Stoltenberg*, 01 de octubre de 2014, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_113488.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_113488.htm)

<sup>22</sup> Stephen Lendman, Global Research, *NATO Summit: “Global Police Force” and “Readiness Action Plan” against Russia*, 06 de septiembre de 2014, <http://www.globalresearch.ca/nato-summit-day-two-global-police-force-and-readiness-action-plan-against-russia/5399916>

a valorar cual podría ser su foco primario de atención<sup>23</sup>.

Ciertamente, se hace necesario materializar las directrices establecidas en la Cumbre; en la reunión del Comité Militar que tuvo lugar en Vilnius, (Lituania) unos días después,, se reiteró la importancia para los aliados de ser capaz de operar en las fronteras de la OTAN y más allá de las mismas, considerando la creciente inestabilidad en las fronteras, inestabilidad que puede tener repercusión en la seguridad de los países miembros tanto de manera simétrica como asimétrica, procedente de actores estatales y no estatales. Como sentencia lapidaria, “La Alianza debe tener las fuerzas adecuadas y el equipo adecuado en el lugar y momento adecuado”<sup>24</sup>.

En este aspecto, la OTAN considera que el RAP puede ser entendido como el mayor cambio en la postura de la Alianza desde el final de la Guerra Fría; e, igualmente, la VHRJTF –unos 4.000 efectivos, sobre la base de rotaciones en la zona del este de Europa y Báltico, con recursos preposicionados y con el Cuartel General en Polonia<sup>25</sup>-, la punta de lanza de la OTAN, que será capaz de desplegar en unos pocos días, implica una mejora sustancial de la efectividad de la NRF, tanto desde el punto de vista de la disuasión como de la capacidad de combate.

Estados Unidos y Europa constituyen los dos pilares de la Alianza, pilares que se encuentran unidos por el llamado vínculo transatlántico –reflejo de intereses y valores compartidos- y distanciados en las capacidades de defensa –la llamada brecha o “gap”-; y las posturas y el modo de abordar esta realidad han sido y son distintas, pues Europa ha jugado, en cierta

---

<sup>23</sup> Francisco J. Berenguer Hernandez, *Por qué la OTAN ha de mirar preferentemente hacia el sur*, 18 de junio de 2014, [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2014/DIEEEA32-2014\\_FlancoSur\\_OTAN\\_Fco.BerenguerHdez.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA32-2014_FlancoSur_OTAN_Fco.BerenguerHdez.pdf)

<sup>24</sup> Se analizan prioritariamente cuatro zonas: Rusia/Ucrania, África/Sahel, Oriente Medio/Norte de África y Asia/Pacífico. NATO, *NATO Chiefs of Defence give direction and guidance to implement Wales Summit decisions*, 20 de septiembre de 2014, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_113114.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_113114.htm)

<sup>25</sup> Se está realizando el planeamiento para incrementar tanto el personal como los recursos para que el Cuartel General de OTAN en Polonia pase de baja a alta disponibilidad. NATO, *Security challenges in the Baltic region in the perspective of the Wales NATO Summit*, Remarks by NATO Deputy Secretary General Ambassador Alexander Vershbow at Multinational Corps (North East), Szczecin (Poland), 19 de Septiembre de 2014 [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_113113.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_113113.htm)

medida, la baza del “softpower”, como herramienta que equilibrase, de algún modo, la menor capacidad militar; pero, en el entorno de seguridad actual y con una crisis económica dura, parece que este argumento va perdiendo terreno<sup>26</sup>.

Por otra parte, es necesario considerar la reorientación de esfuerzos de los EEUU hacia Asia Pacífico, (“Pivot to Asia”) por, entre otras cuestiones, el creciente poder de China y los intereses de todo tipo de la nación más poderosa del planeta en esa zona –baste recordar la frase empleada en repetidas ocasiones “Estados Unidos es un poder residente en Asia”<sup>27</sup>; y considerando que son cuatro las zonas reseñadas en la Cumbre (Europa, Asia-Pacífico, MENA y Sahel) que en la actualidad requieren de esfuerzos de seguridad en las mismas... ¿podría una sola nación o una coalición débil atender a todos los escenarios o serían, como en tantas ocasiones en la historia, víctimas de la sobreextensión?

La amenazas difusas, o percibidas como lejanas, contribuyen a minimizar la intención de gasto en ciertos epígrafes, como el de seguridad; pero, como queda patente en estos momentos, la percepción -que tiene una trascendencia directa sobre el propósito de invertir en defensa- de la potencial amenaza procedente del este no es igual para los países de dicha zona de Europa que para el resto de naciones –como ocurre, probablemente, y desde otra óptica, en la zona sur de la Alianza-

Esta realidad conduce a diferentes percepciones, diferentes afanes y diferentes propósitos para priorizar unos relativamente escasos recursos; y, rizando el rizo de esas posibles diferencias de visión, diferencias que pueden tener trascendencia para la cohesión de la Alianza, no sólo es factible hablar de distintas percepciones a uno y otro lado del Atlántico, sino que –si bien, utilizando siempre posturas extremas entre las que caben muchas intermedias-, existen voces que recogen el desgaste generado en Europa por los partidarios de mantener voz propia y diferenciada respecto a los EEUU y los de seguir manteniendo con

---

<sup>26</sup> European Council of foreign relations, *Why Europe needs a new global Strategy*, [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR90\\_STRATEGY\\_BRIEF\\_AW.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR90_STRATEGY_BRIEF_AW.pdf)

<sup>27</sup> TV News, *Biden says US will remain a resident Pacific power*, 28 de Julio de 2013, <http://www.presstv.ir/detail/2013/07/28/315936/biden-us-pacific-power/>

los norteamericanos una muy estrecha relación<sup>28</sup> e incluso, se llega a plantear que la “Nueva Europa” –Europa del Este- no es más que un nuevo pivote geopolítico que pretende sembrar discordia y enfrentar entre sí misma a la “Vieja Europa”<sup>29</sup>.

La casi finalizada operación en Afganistán, la más larga de la historia de la OTAN, ha consumido una gran cantidad de recursos de unas arcas cada vez más debilitadas, generando, quizás, una cierta prevención a embarcarse de nuevo en operaciones que pueden devenir en larga data; esta realidad es conocida y valorada por propios y ajenos, por aliados y amenazas actuales y futuras, lo que podría tener un impacto directo en la capacidad de disuasión, en la percepción sobre la Alianza y sobre el futuro de la seguridad cooperativa y compartida.

De hecho, y ante la situación creada con la acción de Rusia en Ucrania, los miembros más recientes de la OTAN –países bálticos y de Europa del este- asumen esta situación como un test de fiabilidad de la Alianza<sup>30</sup>; y, en los Balcanes, ésta es seguida con mucho detenimiento y expectación<sup>31</sup>.

### A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿DE NUEVO EN LA CUMBRE?

Los acontecimientos recientes previos a la cumbre –especialmente los acontecidos en Ucrania- podrían llevar a un planeamiento relativo a la presencia del “enemigo a las puertas”; si bien ésta podría constituir una visión un tanto alarmista, es necesario recordar que, tras una simple y leve reflexión se llega fácilmente a concluir que, en un mundo global y globalizado, las “puertas” pueden encontrarse a miles de kilómetros de distancia.

---

<sup>28</sup> A modo de simple muestra Francisco Blasco Robledo, *Las dificultades de la OTAN actual a la hora de tomar decisiones*, 13 de septiembre de 2014, <http://www.kosmos-polis.com/relaciones-internacionales/opinion-relaciones/itemlist/user/152-franciscojblascorobledo>

<sup>29</sup> Antonio Sánchez Pereira, *Geopolítica de la Expansión de la OTAN*, CEIICH-UNAM/Plaza y Valdés, México DF, México, 2003.

<sup>30</sup> Financial Times, *Nato frontline states see fears over Russia realised*, <http://www.ft.com/cms/s/0/13f822e4-30f4-11e4-b2fd-00144feabdc0.html#axzz3EQ4kmdFh>

<sup>31</sup> Le Courrier des Balkans, *Ukraine : le spectre de la guerre inquiète les Balkans*, Dossier, 2014, [http://balkans.courriers.info/spip.php?page=dossier&id\\_article=24410](http://balkans.courriers.info/spip.php?page=dossier&id_article=24410)



Ciertamente, la crisis de Ucrania supone una prueba de esfuerzo para OTAN, pues no sólo los países de Europa del este analizan las decisiones de la Alianza, sino, también, todo el resto de actores del entorno de seguridad global. De la respuesta –no sólo militar, sino empleando todos los pilares de la estrategia- que la Alianza sea capaz de proporcionar dependerá, en gran medida, la percepción de su utilidad. Y, necesario es recordarlo, también su grado futuro de cohesión y credibilidad.

En el pasado fue el grado de compromiso, la comunidad de propósito y la percepción clara de la existencia de amenazas/riesgos lo que posibilitó que la Alianza fuera una verdadera herramienta de paz, precisamente por tener y mantener una ingente capacidad de disuasión. Aunque también fuera difícil y consumiera grandes recursos económicos.

Quizás sea este un nuevo punto de inflexión, una nueva llegada a la cumbre, a un nuevo hito desde la cual se puede otear el horizonte... y, pese a los nubarrones que ensombrecen el entorno, elegir adecuadamente el camino para descender con éxito, pues, caso contrario, la posibilidad de despeñarse o no finalizar es muy alta.

Ciertamente, las dificultades son muchas; problemas presupuestarios, visiones e intereses no siempre coincidentes de cada uno de los integrantes de la Alianza, escasa percepción de amenaza... lo que implica adoptar decisiones y tomar medidas no siempre populares, con visión largoplacista y vocación de continuidad, para que nuestras sociedades continúen siendo prósperas, libres y seguras.

Que la Alianza continúe siendo una herramienta de paz útil, a partir de este momento, sigue siendo, como en el pasado, sobre todo, cuestión de voluntad.

*Pedro Sánchez Herráez  
TCOL.ET.INF.DEM  
Analista del IEEE*