



# Artículos

## Sobre la última Cumbre de la OTAN

*Juan Alberto Rial<sup>1</sup>*

Tras el final de la Segunda Guerra Mundial se produce un cambio sistémico que lleva a la creación de la institucionalidad que reflejara la nueva relación de fuerzas. Un ejemplo clásico de ello es la Organización de las Naciones Unidas, donde el Consejo de Seguridad y su composición (miembros permanentes y miembros no permanentes) reflejaba la presencia de los países victoriosos en dicho conflicto (Estados Unidos de América, la República de Francia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y la República de China) con facultades exorbitantes (hacemos referencia al derecho de veto previsto en el artículo 27 de la Carta) con respecto a los demás miembros de la Organización. Sin embargo, el enfrentamiento bipolar (que era evidente durante el conflicto. Pensemos, si no, en la Conferencia de Yalta, en febrero de 1945) no aparece de manera cristalina en la Carta. Hay diversas instituciones y arquitecturas de seguridad que sí son herramientas al servicio del mismo. Tal es el caso de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) que nació el 4 de abril de 1949, pero que en estos días celebra en Londres la Cumbre que conmemorará los 70 años de vida de esta organización. Ante la “amenaza comunista” a Europa, Washington tuvo que rediscutir cuestiones fundamentales para poder crear este escudo ante el Oso Soviético. Gracias a la Iniciativa Vandenberg, el Senado autorizó al presidente Truman poder negociar una alianza militar en tiempos de paz, a pesar de la prohibición constitucional. Ya puesto en marcha el “Plan Marshall” (la asistencia económica provista por los Estados Unidos a Europa Occidental para reconstruir sus economías), el Tratado de Washington garantizaba algo más que una economía de mercado en Europa Central y Occidental: garantizaba (conforme su artículo 5) una respuesta colectiva por parte de

---

<sup>1</sup> Magister en Relaciones Internacionales (IRI –UNLP), Secretario del Instituto de Relaciones Internacionales (FCJyS –UNLP), Profesor de Derecho Internacional Público (FCJyS –UNLP) y Coordinador del Departamento de Seguridad Internacional y Defensa (IRI –UNLP).

los socios en caso de un acto de agresión a cualquiera de los integrantes del Tratado. Así, Estados Unidos se comprometía a proteger a sus socios de Europa, o quizás podríamos decir que los Estados Unidos forzaba a Europa a alinearse con Occidente, ya que también Europa debía responder frente a un ataque soviético a América del Norte. De esta manera, una herramienta de disuasión de mucho peso podía esgrimirse ante alguna aventura de Moscú. Lo gráfico de la utilidad de esta herramienta lo encontramos en la afirmación hecha por el primer Secretario General de la OTAN, el británico Lord Ismay: la Alianza no era más que un invento anglosajón “para mantener a los rusos fuera, a los americanos dentro y a los alemanes abajo”. Sin embargo, han pasado 30 años de la caída del Muro de Berlín (y la desaparición de su espejo soviético, el Pacto de Varsovia), y esta estructura de Guerra Fría sigue viva, aunque algunos dudan de su vitalidad, por lo cual llegaron a calificarla de “zombi”. La implosión del Imperio Soviético le dio nuevos aires, y así pasó en 1991 de sus 16 miembros a los 29 de la actualidad. Casi la totalidad (excepción hecha de Georgia y Ucrania) de los ex satélites de Moscú se incorporaron a las filas de Bruselas. En su momento, la OTAN decidió encarar la discusión de cómo readaptar esta estructura de la Guerra Fría. Es sintomático el “Nuevo Concepto Estratégico adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza” en Washington, en abril de 1999. La OTAN allí acusa recibo del nuevo contexto, con los desafíos y riesgos que ahora se enfrentaba. En tal sentido, mencionó a los riesgos a la Seguridad de la Alianza, mencionando que la agresión convencional a gran escala contra la Alianza es altamente improbable, aunque tal amenaza podría surgir a largo plazo. Allí hace hincapié a que la seguridad de la Alianza sigue sujeta a una amplia variedad de riesgos militares y no militares que son multidireccionales y que incluyen la incertidumbre y la inestabilidad en y alrededor del área euroatlántica y la posibilidad de crisis regionales en la periferia de la Alianza, que podrían evolucionar rápidamente. Verifica, en tal sentido, que algunos países de la zona euroatlántica y sus alrededores enfrentan serias dificultades económicas, sociales y políticas y que las rivalidades étnicas y religiosas, las disputas territoriales, los esfuerzos inadecuados o fallidos de reforma, el abuso de los derechos humanos, y la disolución de los estados puede conducir a la inestabilidad local e incluso regional. Todo ello, queda claro, amplía el ámbito de competencia territorial de la Alianza, antes circunscripta al territorio de los Estados miembros. De manera consistente, entiende que las tensiones resultantes podrían conducir a crisis que afecten la estabilidad euroatlántica, al sufrimiento humano y a conflictos armados. Tales conflictos podrían afectar la seguridad de la Alianza al extenderse a los países vecinos, incluidos los países de la OTAN, o de otras maneras, y también podrían afectar la seguridad de otros estados. Por otro lado, la existencia de importantes fuerzas nucleares se encuentran en países ajenos a la Alianza también constituye un factor significativo que debe ser tenido en cuenta para mantener la seguridad y la estabilidad. Y también manifiesta su grave preocupación por la proliferación de armas NBQ y sus medios de entrega.

Página 3 Resultan cardinales dos fragmentos concretos, que anticipan aspectos que pondrían al día a la OTAN, más allá de la finalización de la Guerra Fría: toma nota de que la difusión global de la tecnología que puede ser útil en la producción de armas, lo que puede resultar en una mayor disponibilidad de capacidades militares sofisticadas,

lo que permite a los adversarios adquirir sistemas ofensivos y defensivos avanzado. Además, los adversarios estatales y no estatales pueden tratar de explotar la creciente dependencia de la Alianza en los sistemas de información a través de operaciones de información diseñadas para interrumpir dichos sistemas. Y, por otro lado, reitera que cualquier ataque armado al territorio de los aliados encuentra cobertura en los artículos 5 y 6, pero trae a cuento que "...los intereses de seguridad de la Alianza pueden verse afectados por otros riesgos de naturaleza más amplia, incluidos los actos de terrorismo, sabotaje y crimen organizado, y por la interrupción del flujo de recursos vitales. El movimiento incontrolado de un gran número de personas, particularmente, como consecuencia de conflictos armados...". Podemos identificar aquí la llave de la actuación de la OTAN en el siglo XXI (tan así es que es uno de los pocos puntos de acuerdo a los que se arribó en la Cumbre de Londres), ya que en cierta forma anticipan el involucramiento de la Organización tras los atentados del 11-S en los Estados Unidos, y la desmesurada preocupación europea ante la migración de personas provenientes de los países afectados por los conflictos armados en Siria e Irak, tras la emergencia de ISIS. Es por ello (para cerrar el análisis de este documento) que "...La Alianza está comprometida con un enfoque amplio de seguridad, que reconoce la importancia de los factores políticos, económicos, sociales y ambientales, además de la dimensión de defensa indispensable." De todos modos, no huelga reconocer que se hace mención a "riesgos" y no a "amenazas", por lo cual podría referirse más a la faceta de "gestión de crisis" que a la de "disuasión". Este documento, que da cuenta de las conclusiones a los que arribó la OTAN tras el polémico involucramiento en la Guerra de los Balcanes, los atentados del 11S oficialon de "desfibrilador", sacando a la Organización de su letargo. Con Afganistán como objetivo, Washington consiguió el acompañamiento de Bruselas (la OTAN desplegó más de 100.000 efectivos allí) a un conflicto armado aún hoy de final incierto, sin claros vencedores ni derrotados. Más aún: pocos años después el terrorismo transnacional adoptaría una identidad inédita, ya que es factible afirmar que Estado Islámico no hubiera sido imaginado ni por el guionista más talentoso de Hollywood. Sin embargo, en marzo de 2014 con la anexión de Crimea por parte de la Federación Rusa, (anticipándose a la ampliación de la Unión Europea o de la OTAN hacia Ucrania, allí donde el

Página 4 mismo Imperio Ruso nació) el viejo rival que explicó la génesis de la "alianza defensiva", reapareció. La arquitectura hace poco resucitada ahora encontraba con su razón para vivir. El cierre de la cumbre de Londres fue tan sólo una muestra de los profundos desencuentros que los socios viven en el seno de la Alianza. De hecho, las nulas expectativas que se tenían con respecto a avances concretos llevó a que se planificara de tal manera la labor para evitar confrontaciones directas: una sola sesión de trabajo, tres horas, sin bloques temáticos. No hubo cena de trabajo previa, tan solo la recepción en el Palacio de Buckingham, que fue el escenario de la desafortunada charla sostenida entre el presidente Macron, el primer ministro canadiense, Justin Trudeau, el británico, Boris Johnson y el holandés, Mark Rutte, donde bromearon sobre Trump. A pesar de todo se adoptó una Declaración que muchos consideran como edulcorada. La misma confirmó el compromiso de la OTAN de proteger los países bálticos (preocupados por la persistente amenaza rusa), a pesar de la posibilidad barajada por Ankara de verlo. En lo relativo a las amenazas, distingue entre las tradicionales y las híbridas (habla

de los ciberataques y de la lucha contra el terrorismo y, veladamente, introduce en el mismo párrafo a la inmigración irregular),provenientes de actores estatales y no estatales(tal cual lo hiciera en el documento de 1999 citado “ut supra”). Entre los primeros sitúa, de manera expresa, a Rusia (“... Las acciones agresivas de Rusia constituyen una amenaza para la seguridad euroatlántica...”). No ubica a China aún como una amenaza, pero expresamente entiende que el rol que hoy ocupa presenta “oportunidades y desafíos” (“...Reconocemos que la creciente influencia de China y las políticas internacionales presentan oportunidades y desafíos que debemos abordar juntos como una Alianza...”).La Declaración manifiesta que no habrá Cumbre en 2020 y, tal cual era la costumbre de la OTAN hasta 2016, la reuniones se producirá en años alternados. De hecho, se prevé la apertura de un período de reflexión política, para lo cual se creará un Comité de Sabios que hará propuestas para una Reforma que termine de revitalizar a la Organización. La evolución del proceso de reflexión político y la Cumbre que tendrá lugar en 2021 nos dirán si la OTAN puede salir de su “muerte cerebral”. Quizás la Declaración, como suelen decir los americanos, ha demostrado que están de acuerdo tan sólo en que están en desacuerdo. Podemos concluir que la OTAN vive la crisis de los 70 años, y lidia con fuerzas centrífugas. La indisimulable y no nueva vocación “atlantista” de Reino Unido, que podría aliviar una construcción robusta de la seguridad europea con el Brexit en proceso de materializarse en el mediano plazo, desatará las manos a París y a Berlín para iniciar el camino hacia la construcción de la Comunidad Europea de la Defensa. El acercamiento nada accidental de Ankara a Moscú (Turquía ha adquirido a Rusia el sistema de defensa antimisiles más avanzado, el S-400, y no perdona a Washington su indefinición con respecto a las milicias kurdas YPG, que fueron de utilidad para los americanos en Siria), la necesidad de los países de Europa Oriental de contar con Estados Unidos como uno de sus aliados, el desdén del presidente Trump demostrado hacia sus socios europeos (nunca dejó de manifestar que no honraban sus compromisos presupuestarios de colaborar a la defensa común), y los fuertes cruces entre muchos de los jefes de Estado y de Gobierno previo a la Cumbre abre enormes interrogantes con respecto a la subsistencia del elemento ineludible en estas construcciones, aquellos que los juristas romanos llamaban la “*affectiosocietatis*”.Ciertamente, Washington puede hacer reproches a sus socios: el 75% del presupuesto de defensa de la Organización es solventado por los contribuyentes americanos, y ese porcentaje llega al 80% si sumamos lo que los británicos aportan; el 25% de los gastos de la Organización provienen de los aportes de Estados Unidos. Muy pocos socios gastan el 2% de su PBI en Defensa (algo que hasta Barak Obama reclamó a sus socios) y tres de ellos ni siquiera llegan al 1% (España, Bélgica y Bruselas). Pero recordemos que en las fronteras de la OTAN existe otra potencia militar que implica el 6º presupuesto de defensa a nivel mundial y el segundo arsenal nuclear. Obviamente no significa la amenaza que implicaba en los años 60, pero tampoco cabe subestimarla. Y más allá del rival más evidente, cabe preguntarse cuál sería el sentido estratégico de dejar la defensa del continente en manos de los alemanes y de los franceses. ¿La posible pérdida en términos de influencia y condicionamiento al Continente no superaría con creces lo ahorrado? Por último... ¿Cuál es el futuro rol que le cabe a China en Europa, donde está haciendo pie con la Nueva Ruta de la Seda (Italia ya se ha incorporado, y Alemania ha planteado que quizás la Unión

Europea en su conjunto deba integrarse) o con la tecnología que ha desarrollado en materia de comunicaciones (la red 5G)? Sin embargo, la película está exhibiéndose y aún está lejos de terminar. La finalización de la Cumbre que ahora se celebra en Londres comenzará a responder interrogantes sobre si tendremos a o una secuela. Creo oportuno mencionar a un gran estadista (Winston Churchill), quien dijo “Solo hay una cosa peor que luchar junto a tus aliados y es luchar sin ellos”. Claro que Donald Trump no tiene la talla de quien fuera el Primer Ministro británico durante la Segunda Guerra Mundial, pero no ha de faltarle el sentido práctico que se espera que tenga todo líder político. Quizás algunos de los principales socios de la OTAN crean que la Organización está condenada a extinguirse. Sin embargo, siempre cabe pensar en estas arquitecturas como una suerte de matafuegos. En la medida que no los usamos, su adquisición y mantenimiento se asemeja a un simple gasto. Pero cuando el fuego se desata, queremos tenerlos en las mejores condiciones al alcance de nuestras manos.