

## Gestión de crisis y resolución de conflictos: ¿es la OTAN la solución?



Texto para *Todavía en busca de la paz (1984-2009, XXV Aniversario)*,  
Fundación Seminario de Investigación para la Paz, Colección Actas N. 72, pp. 239/254

Zaragoza, 2010

Si atendemos al discurso oficial dominante en el escenario internacional parecería no existir ningún debate sobre el futuro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y su adecuación a las necesidades de la seguridad y defensa de hoy y del inmediato mañana. Cumplidos ya sus primeros sesenta años de existencia, con una notable presencia en escenarios de conflicto tan exigentes como Afganistán y volcada en la elaboración de su nuevo Concepto Estratégico, la Alianza Atlántica parecería gozar de una envidiable salud, a salvo de cualquier problema que pueda cuestionar su subsistencia. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) no parece en condiciones de asumir el liderazgo que formalmente le corresponde, en la gestión de los asuntos de paz y seguridad mundial. Tampoco la Unión Europea (UE), que acaba de salir de un largo periodo de parálisis institucional, da muestras fiables de su capacidad y voluntad para convertirse en un actor de envergadura mundial, dotada de sus propios medios de seguridad y defensa. En esas condiciones, la OTAN podría parecer el actor más adecuado y capacitado para actuar como un policía mundial, en función tanto de su propia experiencia como de la ausencia de alternativas creíbles a corto plazo.

Y, sin embargo, ésta sería una opción no solo apresurada sino también contraproducente para tratar los retos de seguridad y defensa que nos presenta este arranque de siglo. La OTAN, con todas sus imperfecciones, ha prestado buenos servicios a la seguridad de todos sus miembros, tanto norteamericanos como europeos. Pero ese balance positivo no le confiere ninguna prevalencia en el mundo globalizado de hoy, ni mucho menos la identifica como el pilar fundamental de la seguridad internacional de los próximos años. Desde la Unión Europea, que será el punto de vista adoptado en las páginas que siguen, parece claro que la respuesta a las amenazas de hoy no puede ser predominantemente militar ni dictada por un grupo de países que, en ningún caso, pueden arrogarse la representación de la comunidad internacional. Por otra parte, la declarada ambición de la UE de lograr una voz propia en el concierto mundial para responder a su publicitada imagen de una potencia civil con capacidades militares, al servicio de la gestión de crisis y la prevención de conflictos violentos, no puede descansar en la subordinación que supone la admisión de la OTAN como referente común de sus miembros en el terreno de la seguridad y defensa.

Nos encontramos, por tanto, en una situación en la que algunos entienden que la OTAN ya cubre todas nuestras demandas de seguridad- por lo que el esfuerzo fundamental a realizar es el de su reforzamiento-, mientras que otros demandan su

simple desaparición, bien porque apuestan por la eliminación de todos los instrumentos de defensa del planeta, o bien porque entienden que debe ser la ONU, con el complemento de una UE madura y autónoma en este terreno, el referente principal en ese objetivo ya reflejado en su carta fundacional de “evitar el flagelo de la guerra a las generaciones futuras”. En estas páginas se toma postura decididamente por esta última opción.

Si se entiende que las amenazas a las que nos enfrentamos hoy son transnacionales y multidimensionales, que ningún país por separado puede hacerles frente exclusivamente con sus propias fuerzas y que su naturaleza es básicamente social, política y económica, parece inmediato concluir que la respuesta solo puede ser multinacional- y nada lo es tanto como la ONU- y con el protagonismo de los instrumentos diplomáticos, sociales, políticos y económicos, complementado (pero no liderado) necesariamente con los de naturaleza militar. Si asumimos que la OTAN es, a pesar del esfuerzo mediático de sus portavoces, una organización militar de defensa colectiva (todo lo demás sigue siendo hoy un añadido más o menos secundario en su auténtica naturaleza) y que solo representa a sus miembros (y no a toda la comunidad internacional), parece inmediato concluir que la OTAN, que ha sido un pilar fundamental de la defensa europea y mundial durante décadas, no puede ser nuestro futuro.

Es necesario reconocer, no obstante, que esta apuesta está lejos todavía de aglutinar un amplio consenso. Sea por la actual irrelevancia de la ONU- reforzada aún más desde el arranque de la pasada década por la actitud de unos Estados Unidos (EE UU) decididamente unilateralistas y militaristas-, sea por la reiterada incapacidad de la UE para superar sus resabios nacionalistas y cortoplacistas, el hecho es que la OTAN es la única organización de seguridad y defensa con capacidades reales para actuar, a su manera, prácticamente en cualquier rincón del planeta. A partir de esa realidad, podemos contentarnos con lo que hay, pensando además que no existen medios ni voluntad para crear otras realidades, o aspirar a algo mejor, que esté a la altura de las exigencias definidas por una agenda de seguridad en la que confluyen amenazas heredadas de la Guerra Fría- con la proliferación de armas de destrucción masiva en primer lugar- con otras “nuevas”- que incluyen la exclusión, la pobreza, el hambre, las pandemias, el deterioro medioambiental, el crimen organizado, los flujos descontrolados de población, los comercios ilícitos y, por supuesto, el terrorismo internacional.

Es en este contexto, que afecta de manera mucho más virulenta a los llamados Estados frágiles y que desemboca en no pocas ocasiones en conflictos violentos intraestatales, en el que debemos pensar para analizar cuáles son las estrategias más adecuadas. En términos tradicionales el grueso de la respuesta ha sido de carácter reactivo- y ahí la OTAN ha jugado un papel principal-; pero precisamente lo que parece enseñarnos el balance de décadas de confrontación bipolar, y el corto periodo de distensión generalizada de la Postguerra Fría, es que no basta con la disuasión de las armas ni con parchear puntualmente las grietas de revientan de manera violenta, sino que es necesario adelantarse al estallido de esos conflictos con visiones e instrumentos que atiendan a las causas profundas de la inestabilidad y la inseguridad. La gestión de crisis y, mejor aún, la prevención de los conflictos violentos, exigen enfoques de construcción de la paz que entiendan que el desarrollo y la seguridad son dos caras indisolubles de la misma moneda. Demandan, igualmente, la movilización sostenida y multilateral de medios civiles- desde la diplomacia preventiva a la cooperación al desarrollo-, con los imprescindibles medios militares al servicio de la protección de la población civil y la promoción del Estado de derecho. No parece que la OTAN, en función de su evolución y de sus capacidades actuales, sea la institución idónea para liderar esta tarea.

Para argumentar esta postura en las páginas que siguen se pretende, en primer lugar, establecer un balance del camino recorrido hasta aquí por la Alianza y analizar, posteriormente, cuáles son sus problemas actuales y sus perspectivas de futuro.

### **Una mirada hacia atrás**

Sin espacio para entrar aquí en más detalles sobre su origen, interesa recordar que la razón fundamental de la creación de la OTAN se sustancia en una conocida imagen de los tiempos de la Guerra Fría, según la cual se trataba de “tener a Estados Unidos dentro, a la Unión Soviética fuera y a Alemania debajo”. Hoy EE UU sigue dentro, convertido en el indiscutible líder militar del planeta y tratando de aprovechar su oportunidad histórica de consolidar su hegemonía mundial, al menos durante la primera mitad de este siglo. Por su parte, la URSS ha dejado de existir y la Federación Rusa apenas es más que una potencia regional, que trata de salir del abismo en el que ha estado metida durante los últimos quince años. En lo que respecta a Alemania, nadie la imagina hoy como una amenaza a Europa ni al mundo, sino más bien como un actor que se ha liberado de sus complejos históricos y que procura asentarse como la potencia media de referencia en la UE.

En esas condiciones, ¿sigue teniendo sentido la Alianza?, ¿cuál es el enemigo a disuadir o a batir? Cabe imaginar desde el principio que, como toda institución preocupada por su destino, los defensores de la OTAN se aprestan desde hace años a responder afirmativamente a preguntas de ese tipo, sumando argumentos que pretenden convencer a los escépticos no solo de su adecuación a los nuevos retos de seguridad sino también de su firme disposición para cumplir la tarea y para hacerlo mejor que cualquier otra organización. Para sus críticos, por el contrario, las respuestas solo pueden ser negativas ante una institución que ven, en el mejor de los casos, como el producto de una etapa ya felizmente superada y sin adversario definido al que enfrentarse.

Si Moscú ya ha dejado de ser el enemigo por antonomasia- aunque eso no significa que haya pasado a ser de ningún modo un aliado fiable- y si el Pacto de Varsovia ya pertenece a la historia, parecería claro que la OTAN- creada seis años antes del Pacto de Varsovia, dominado por Moscú- debería seguir la misma suerte, incluso agradeciéndole los servicios prestados. Así estuvo a punto de ocurrir durante los primeros años de la última década del pasado siglo, cuando se propició un generalizado debate que parecía anunciar la inminente desaparición de la Alianza, en un momento en el que la ONU reverdecía y parecía a punto de ver cumplidas sus expectativas de convertirse en el mediador por excelencia y en el gestor preeminente de la seguridad mundial. Nada más lejos de la realidad, como pudimos comprobar mucho antes de que el nefasto 11-S (2001) y los primeros capítulos de la igualmente nefasta "guerra contra el terror"- Afganistán e Iraq- terminaran por volver a condenar a la ONU al ostracismo en el que sigue a día de hoy.

Para los defensores a ultranza de la OTAN seguía contando sobre todo, y aunque solo fuera como resultado de un elemental sentido de la prudencia, la falta de otro instrumento operativo de nivel similar. El hecho de que actores bien significativos de la comunidad internacional- no solo EE UU- no mostraran la suficiente voluntad política para permitir a la ONU el desarrollo de las potencialidades que figuran en su carta fundacional, otorgaba mayor relevancia a la OTAN, ante el temor que quedarse desamparados ante las complejas amenazas transnacionales identificadas en el arranque de la Postguerra Fría. Al mismo tiempo, en el terreno conceptual, la irrupción del modelo del "choque de civilizaciones"- promulgado por Samuel P. Huntington en el verano de 1993- sirvió como anillo al dedo a un actor imperiosamente necesitado de un nuevo enemigo que le diera una poderosa razón para seguir siendo útil. Ese modelo plantea un choque inevitable entre Occidente y el Islam- como si ambos fuesen actores

políticos homogéneos- para el que hay que prepararse con la voluntad inquebrantable de alcanzar la victoria. A ese enfoque ideológico se le añadía la existencia del entonces llamado “arco de crisis” que, desde Mauritania a Afganistán, hacía visible un amplio espacio de inestabilidad y violencia que justificaría, desde una perspectiva nítidamente militarista, la reorientación del esfuerzo defensivo hacia el Sur y Este del Mediterráneo.

De este modo parecían encajar todas las piezas para superar esa primera crisis existencial. La periferia Sur (el flanco Sur, en la terminología tradicional de la Alianza) se caracterizaba por un escaso nivel de desarrollo, la fracasada gestión de unos gobiernos manifiestamente mejorables en todos los aspectos, la violencia en aumento (tanto intraestatal, como en Argelia, como interestatal, como en Iraq o en el escenario palestino-israelí). Ninguno de los países afectados o interesados en la zona tenía capacidades en grado suficiente para garantizar la defensa de sus intereses frente al efecto expansivo de ese cúmulo de problemas. La ONU no estaba en condiciones de realizar una labor efectiva que redujera los problemas y, mucho menos, los solucionara. Fue así como la OTAN encontró fácilmente su hueco para superar sus propios problemas y convencer transitoriamente a unos y a otros de que su continuidad era la mejor de las alternativas posibles.

Por si eso no bastara, también desde la Europa Central y Oriental se emitían en aquellos momentos mensajes estimulantes para la Alianza. En su intento por escapar al control de Moscú- del que acababan de liberarse tras décadas de figurar como meros satélites de la URSS en su confrontación con EE UU- y ante su evidente inferioridad para hacer frente a una Rusia que identificaban como su principal amenaza, muchos de ellos se apresuraron a llamar a las puertas de la OTAN, buscando amparo bajo su manto protector. Halagada por este inusitado interés, la OTAN vio no solo incrementado repentinamente el número de miembros- si al finalizar la Guerra Fría contaba con 16, pronto pasó a 26-, sino acalladas las críticas a su existencia- en la medida en que era obvio que a muchos les parecía muy beneficiosa. En paralelo, y desde una perspectiva estratégica, se cumplía una vez más la inexorable ley geopolítica de relleno de un vacío de poder- el producido por la implosión de la Unión Soviética- por parte del actor en expansión más próximo- la OTAN (con la UE en segundo plano).

Un elemento igualmente importante de esta recomposición interna de la OTAN para los nuevos tiempos fue la decisión adoptada en la Cumbre de Washington de la primavera de 1999, con la aprobación de su Concepto Estratégico, de romper sus límites geográficos (el Atlántico Norte, tal como recoge su propia denominación) para convertirse en un sistema de seguridad de escala universal. En ese mismo acto se

aprobó, asimismo, la asunción de nuevas tareas, como la de hacer frente a la amenaza del terrorismo internacional. En resumen, superada la crisis de arranque de la década, la Alianza se presentaba, a falta de algo mejor, como una suerte de gendarme mundial. Es así, en lo que podríamos considerar como una huida hacia adelante, como ha ido ampliando su radio de acción desde los Balcanes hasta Afganistán, sin descartar incluso su presencia en África (en Sudán exploró la conveniencia de desplegar sus efectivos, aunque finalmente desistió del empeño).

Más recientemente, la OTAN no solo ha continuado integrando a nuevos socios, como Albania y Croacia, sino que sigue engrosando su lista de espera con otros como Macedonia, Ucrania y Georgia (aunque al cierre de estas páginas, en febrero de 2010, la opción de estos dos últimos sea muy improbable), mientras incluso países como Finlandia y Suecia comienzan a considerar la posibilidad del ingreso. Por último, la decisión francesa de reincorporarse, tras 43 años de ausencia, a su estructura militar parece dar por finalizado el debate, al mostrar que hasta los más orgullosos prefieren arrimarse al sol que más calienta.

Vista de ese modo, no debería caber ninguna duda: la OTAN es lo mejor que tenemos hoy para la defensa de nuestros intereses de seguridad, sencillamente porque ya existe y porque nadie la supera en la práctica. Por encima de ella, la ONU es incapaz de asumir su tarea fundacional para gestionar los temas de paz y seguridad. Sumida nuevamente, sobre todo tras el 11-S, en una marginación que le impide protagonizar la respuesta preventiva (y reactiva, cuando fuera preciso) a las amenazas multidimensionales que hoy nos afectan, algunos de sus miembros prefieren mantenerla *sine die* en ese bajo perfil, condenada a ser manipulada como un simple aval simbólico cuando resulte conveniente y encargada de faenas secundarias. Por debajo, existe el convencimiento de que ningún país en solitario puede garantizar su propia seguridad, lo que condena al fracaso a cualquier intento de renacionalización en el terreno de la seguridad y la defensa. En su mismo nivel, por último, no hay ninguna organización regional que ofrezca mejores resultados y perspectivas que la Alianza- y esto vale no sólo para MERCOSUR o la Unión Africana, sino también para la propia UE. Parecería pues que, siendo realistas, sólo quedaría la OTAN, incluso aunque solo percibida como un mal menor.

## **Y sin embargo...**

No parece ésta la mejor manera de encarar los retos que nos depara el actual y previsible escenario de seguridad internacional. La vara de medida sobre la validez de la Alianza no puede estar en su pasado (contra el peligro soviético), ni tampoco en las carencias de otros, sino en su utilidad para atender a los síntomas más visibles y a las causas profundas de las amenazas que ahora nos preocupan. Unos riesgos y unas amenazas frente a las que, más que medios militares- entendidos como instrumentos de último recurso-, demandan sobre todo capacidades diplomáticas, políticas y económicas. Es inmediato concluir que en ninguno de esos ámbitos destaca precisamente la OTAN, una organización, hoy como ayer, desequilibrada por su perfil predominantemente militar.

Dicho de otro modo, la Alianza no parece la institución mejor equipada para liderar la respuesta a los problemas de seguridad de nuestros días. Por una parte, cualquier respuesta debe ser no solo multilateral sino, además, multidisciplinar, combinando adecuadamente medios civiles y militares (y la Alianza apenas tiene de los primeros). Por otra, el esfuerzo a realizar no solo debe asumir el estrecho vínculo que existe entre el desarrollo y la seguridad, sino que debe asumir que la promoción del desarrollo- social, político y económico- es la mejor vía para lograr mayores niveles de seguridad. Una seguridad que, idealmente, debe fundamentarse en el concepto de seguridad humana, preocupada en primer lugar de garantizar las necesidades básicas de cada ser humano en el seno de su comunidad de referencia, así como de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y de preservar su vida. Un elemento principal de ese enfoque es lograr la plena integración de cada individuo en su comunidad y para ello es imprescindible activar mecanismos y estrategias que poco tienen que ver con las que puede activar una organización militar como la Alianza Atlántica. Se trata, en esencia, de reducir y eliminar las enormes brechas de desigualdad existentes en tantos lugares del planeta, de apostar por la consolidación de sociedades abiertas, de convertir a los derechos humanos en un pilar central de la acción exterior, de eliminar las dobles varas de medida que se utilizan en el marco internacional para enjuiciar los comportamientos de unos países y otros...

Todo esto, en definitiva, implica una voluntad preventiva que a través de un adecuado sistema de alerta temprana, logre provocar una acción igualmente temprana para evitar el estallido generalizado de la violencia o, al menos, reducirlo a niveles mínimos. Visto así, lo que se necesita es mejorar los instrumentos preventivos y no,



como ha ocurrido generalmente hasta ahora, los reactivos (de los que la OTAN es una buena muestra).

Por otra parte, y aunque continúe ampliándose indefinidamente (algunos ya sueñan incluso con la entrada de Israel, Japón o Argentina), la OTAN no puede ser tampoco el gendarme mundial que necesitamos. Sigue siendo, por mucho que se empeñen sus defensores más acérrimos, una organización militar de defensa colectiva que sólo representa los intereses de sus miembros. Si ayer lo hacía en un contexto geográfico bien definido, hoy aspira a hacerlo a escala planetaria, pero eso no debería confundirnos hasta el punto de creer que puede sustituir a la ONU en su misión de gestionar los temas de paz y seguridad mundial. En realidad, consciente de sus carencias y en paralelo a su empeño actual centrado en mejorar sus capacidades militares, es por eso por lo que pretende reforzar su perfil político y hasta humanitario, intentando así aparecer como el más eficaz constructor de paz en ejercicio. Se resiste, en definitiva, a aceptar su papel secundario en un mundo en el que los instrumentos militares deberían limitarse a ejercer sus imprescindibles cometidos de disuasión y, solo cuando fallen todos los demás, de sanción y castigo.

Tampoco parece que la OTAN sirva para enmendar el errático rumbo que han ido adquiriendo las relaciones euroatlánticas. Al menos desde el 11-S, Washington ha mostrado un evidente desprecio hacia sus aliados. Un ejemplo de ello es la falta de respuesta a la oferta de Bruselas para responder conjuntamente al ataque de Al Qaeda ese señalado día, acompañada de su decisión de poner en marcha las llamadas "coaliciones de voluntad"-como las activadas en Afganistán e Iraq a lo largo de la pasada década. Quedaba claro, tras la experiencia de la campaña de bombardeos aéreos de la primavera de 1999 contra el genocida serbio Slobodan Milosevic, que Washington no estaba dispuesto a someterse de nuevo a un proceso de toma de decisiones colectivo como el que existe en la Alianza. También resulta demostrativa de esta orientación unilateralista y escasamente proeuropea la actitud de esa misma administración de George W. Bush, ensanchando la brecha que se abrió entre países comunitarios ("la nueva y la vieja Europa", en palabras del entonces jefe del Pentágono, Donald Rumsfeld), ante las diferentes posiciones que se adoptaron sobre la entonces inminente invasión de Iraq (marzo de 2003). Más reciente aún ha sido el modo, igualmente unilateral, con el que Washington ha gestionado el despliegue en República Checa y Polonia de parte de su escudo antimisiles, crispando de paso las relaciones entre Rusia y la UE. El hecho de que esta medida haya sido finalmente rechazada por la actual administración de Barack H. Obama no modifica la situación. De hecho, Obama

no ha aclarado todavía si apuesta por una OTAN reforzada como el principal brazo armado de su política exterior, de seguridad y defensa, o si, por el contrario, prefiere mantenerla como un mero cajón de sastre para utilizarla solo puntualmente y en determinadas circunstancias.

Lo más relevante en este punto es que la OTAN no sirve ya para gestionar las relaciones entre la UE y Estados Unidos, ni de ninguno de ellos con Moscú o con cualquiera de los actores emergentes (con China en primer término). A día de hoy se ha quedado pequeña para tratar asuntos que van más allá de lo estrictamente militar- desde el ámbito comercial hasta el puramente político. Resulta chocante que sea ésta la única vía institucional real de relaciones entre ambos lados del Atlántico- en la medida en que la Agenda Transatlántica, aprobada en Madrid en 1994, nunca ha tenido operatividad efectiva y mucho menos aún las periódicas cumbres UE- EE UU. En el mundo globalizado de hoy, y entre actores de la importancia de Washington y Bruselas, es preciso contar con canales institucionales permanentes, que permitan establecer estrategias comunes en aquellos ámbitos en los que existan intereses comunes y, simultáneamente, dirimir las diferencias o desencuentros que puedan producirse. Son muchos los campos y las materias en las que ambos actores están interrelacionados y no puede ser la OTAN el único foro de encuentro.

En estas condiciones, y aunque ninguno de sus miembros se atreva a propugnar abiertamente su eliminación, se abre paso la idea de que la UE no llegará a disponer de una auténtica política común de seguridad y defensa mientras la OTAN siga imponiendo su poderoso lastre en la agenda comunitaria. Está claro, como sostiene la vigente Estrategia Europea de Seguridad (Bruselas, 12 de diciembre de 2003), que con Estados Unidos a nuestro lado podemos mucho más. Es mucho más lo que aún nos une que lo que nos separa, pero la cortedad de miras de Washington y las dudas de algunos miembros de la UE sobre su vocación europeísta bloquean el paso a una relación entre iguales. En el terreno estrictamente militar, la UE necesita mejorar sus capacidades de defensa (sin, por ello, pretender convertirse en un clónico de EE UU) para dotarse de una autonomía real en defensa de sus intereses, pero no parece posible imaginar que eso vaya a lograrse mientras la OTAN sirva, a algunos, como vía de respuesta a sus temores más inmediatos y, a otros, para soñar con un trato bilateral especial por parte del líder mundial. Nos acercamos a un punto en el que el desarrollo de la UE choca, inevitablemente, con el de la OTAN.

## **Afganistán como error ¿evitable?**

Nueve años después de la invasión de Afganistán, la situación parece deteriorarse por momentos, sin que sea fácil determinar cuál puede ser el escenario final de una desventura iniciada en octubre de 2001. Al margen de cuál sea la evolución del conflicto que allí se vive, el tiempo transcurrido parece un plazo suficiente para concluir que la OTAN ha cometido un error al asumir la carga de una tarea para la que no está preparada. Existe un amplio consenso sobre la imposibilidad de obtener una victoria militar en un territorio en el que tantos actores externos han fracasado con anterioridad. También se entiende que la Alianza no puede ser el actor más adecuado para resolver un problema de seguridad que hunde sus raíces en factores sociales, políticos y económicos.

La salida a este problema no puede venir de la mano ni de los contingentes actualmente desplegados en el terreno, ni de los que diferentes países han comprometido recientemente- sean los 30.000 soldados que Washington ha activado o los 9.000 que parecen decididos a enviar el resto de los 42 participantes en la Fuerza Internacional de Asistencia a Afganistán (ISAF, en sus siglas inglesas). Es obvia la necesidad de garantizar un entorno de seguridad que permita encarar el esfuerzo de reconstrucción global que necesita este país. Pero, si este esfuerzo no va acompañado de otro similar de naturaleza civil, comprometido con la atención preferente a la población afgana y la consolidación de unas autoridades locales más representativas y eficaces que las que gestionan hasta ahora los asuntos nacionales, poco o nada sólido va a poder construirse. ¿Es necesario volver a insistir en que la OTAN no es la organización capacitada para liderar esa tarea?, ¿no es evidente que solo la ONU tiene la legitimidad y la multidisciplinariedad necesarias para coordinar bajo su autoridad a la diversidad de actores que deben implicarse en esta labor?

Recordemos que la OTAN entró en Afganistán como resultado de su propia desmoralización, buscando superar su segunda crisis existencial (precisamente la derivada del maltrato de Washington como respuesta a la activación, por primera vez en su historia, del artículo V de su Tratado). Esta negativa de EE UU a la oferta de una organización en la que cuenta con tanto predicamento, cuando acababa de recibir el mayor ataque a su territorio continental en décadas, solo podía ser interpretada como un cuestionamiento de su validez por parte de una administración como la de Bush, encerrada en su visión ideológica unilateralista y militarista. En buena medida, fue el temor a la irrelevancia lo que propulsó a la Alianza a empantanarse en tierra afgana.

Ahora, con el paso de los años se ha hecho cada vez más evidente que la OTAN está haciendo de la (inviabile) victoria en Afganistán la clave de su propia supervivencia. En lugar de establecer como prioridad máxima la protección de la población afgana, el conjunto de los países participantes en ISAF parecen mucho más preocupados por evitar las bajas propias- para evitar la contestación social de sus propias opiniones públicas- y por salvar la cara de la Alianza. De esta manera Afganistán puede entenderse como una muestra palmaria de la desorientación estratégica actual. La ONU sigue muy lejos de volver al centro de la escena mundial; la UE todavía no sabe realmente qué quiere ser en el futuro y se percibe a sí misma como carente de voluntad política para ser un ente autónomo en todos los terrenos. La OTAN, mientras tanto, vive atrapada en sus propias contradicciones, permanentemente tentada de asumir nuevas cargas, aunque solo sea para alejar indefinidamente la pregunta sobre su propia razón de ser a día de hoy.

El análisis de la seguridad mundial de nuestros días deja claro que la vía de respuesta a las amenazas no es más OTAN sino más ONU y, entretanto, más UE. ¿Una utopía irrealizable?

### **¿Hay futuro a la vista?**

La llegada a la Casa Blanca de un nuevo inquilino y la celebración del sesenta aniversario de la Alianza ofrece una ocasión inmejorable para calibrar qué hay de nuevo en la agenda de seguridad desde una perspectiva europea. El advenimiento de Obama es, con diferencia, el factor que más decisivamente ha dinamizado un panorama tan obsesiva como infructuosamente centrado en Afganistán y en Irán (con Corea del Norte también empeñada en seguir atrayendo alguna atención), lastrado por estrategias que ya han mostrado sobradamente sus limitaciones. A la espera de que el tiempo permita conocer con más detalle el alcance y, sobre todo, las consecuencias de lo que ahora solo son indicios de cambio, ya es posible determinar con cierta precisión cuáles son sus orientaciones más probables.

No parece que los nuevos aires en Washington auguren un renovado entusiasmo por convertir a la ONU en el principal gestor de la seguridad mundial. Nada indica que se vaya a realizar un esfuerzo real por reformar su Consejo de Seguridad ni por aumentar sus capacidades con medios propios o asignados por los Estados miembros. Antes bien, lo más probable es que, además de su tradicional cometido como foro diplomático, sus funciones se limiten a labores asistenciales, como instancia

humanitaria que, en el mejor de los casos, coordine a actores civiles dedicados a la reconstrucción postbélica. Si esto se confirma- añadido al infructuoso intento de convertir al Consejo Económico y Social y al Consejo de Derechos Humanos en órganos ejecutivos de relevancia mundial- deberemos interpretarlo como un rotundo fracaso, por falta de suficiente voluntad política de sus miembros para materializar la aspiración del nuevo orden internacional que Kofi Annan identificaba, en 2005, con “desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, con la ONU como protagonista central en un marco de multilateralismo eficaz.

A partir de esa constatación, y en mitad de una crisis económica global que estimula los resabios nacionalistas (también en el terreno de la seguridad y defensa), lo que se haga a escala nacional o regional será, por definición, incompleto, aunque siempre se pueda decir que la realidad se impone a la utopía. Así ocurre, en primer lugar con Estados Unidos. Reconocida, como mínimo, como la nación imprescindible (“EE UU no puede arreglar todos los problemas mundiales, pero el mundo tampoco puede hacerlo sin EE UU”), conviene no olvidar que Obama se mueve, sobre todo, en defensa de sus intereses nacionales. Aunque a los europeos nos cueste reconocerlo, Washington ya no se preocupa de esconder sus preferencias por otros actores. Por una parte, siempre podrá aducirse que esto se debe a que sigue contando con que, en lo esencial, aún estamos de acuerdo y compartimos el mismo barco. Pero también responde a nuestra propia inoperancia como Unión Europea y a una mezcla de preocupación (Rusia, Irán...) y oportunidad (China, India, Brasil, Turquía...), que le lleva a atender otros frentes.

En clave geoestratégica las reuniones bilaterales que Obama ha mantenido estos últimos meses con sus homólogos chino y ruso son mucho más determinantes que las celebradas con los dirigentes comunitarios. Esto no indica todavía un giro radical en las preferencias estadounidenses a la hora de buscar aliados sólidos para hacer frente a las amenazas globales que nos afectan a todos; pero sí debe verse como un aviso para los navegantes europeos, que no pueden despistarse sobre el riesgo de irrelevancia al que se enfrentan si no consiguen hacer operativos sus sueños de grandeza.

Washington es consciente de que Rusia vuelve a plantar cara y necesita prestarle más atención. Para ello tiene que desembarazarse de algunas hipotecas (Iraq, primero, pero también el resto de las trampas en las que se ha metido en Oriente Medio) y aliviar la tensión en áreas no esenciales (reanudando así las conversaciones de desarme nuclear o dejando ver que Georgia y Ucrania no valen un disgusto mayor).

Frente al mesianismo *neocón* de estos últimos años, parece abrirse paso un innegable pragmatismo que rebaja, por ejemplo, las pretensiones de “vender” la democracia occidental a escala planetaria (de ahí el cambio en Afganistán, para concentrarse en la estabilización y la reducción de la amenaza terrorista).

Por lo que respecta a la OTAN- forzosamente encantada de celebrar sus sesenta años de existencia en mitad de una crisis afgana de la que no ve cómo salir- las perspectivas tampoco son muy halagüeñas. La Cumbre de la Alianza ha terminado sin un nuevo concepto estratégico (ahora se anuncia para 2010) y las incorporaciones de Albania y Croacia no pueden ocultar ni su insuficiente nivel de compromiso para cumplir con sus propios planes de capacidades militares, ni las divergencias internas sobre su orientación futura. La mayoría de los miembros del Este europeo siguen demandando una organización centrada en la defensa colectiva (territorial, por más señas). Otros apuestan por reconvertir a la OTAN en un omnipotente instrumento, encargado de tareas que vayan mucho más allá de la defensa, para abarcar- con evidente riesgo de que se diluya su valor añadido histórico- la ayuda económica, la acción humanitaria y hasta la construcción nacional. Y todavía algunos parecen preferir un simple enfoque instrumental, para recurrir a ellas si no hay más remedio.

Mientras tanto, la UE no logra consolidar un espacio y un papel significativo en este nuevo escenario. ¿Qué gobernante comunitario se atreve hoy a hacer de la Política Común de Seguridad y Defensa una prioridad de su agenda política? Incluso quien se ha animado a mover ficha, Francia, lo ha hecho, una vez más, por puros intereses nacionales, sin poder convencer a nadie de que “si Francia asume todas sus responsabilidades [reentrada en la estructura militar de la OTAN], Europa será más influyente en una Alianza más equilibrada”. Una vez más, aceptamos nuestra incapacidad para construir una verdadera política exterior, de seguridad y defensa común, aún siendo conscientes de que por separado no tenemos opción alguna y de que la OTAN no puede ser nuestro futuro, en tanto que nos convierte en subordinados eternos. Ese futuro de mayor seguridad propia solo llegará con un sistema de seguridad paneuropeo, que integre a Moscú y que establezca un vínculo multidimensional con Washington, al margen de la OTAN.