

OTAN 2022, EL NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO

Pere Vilanova, investigador sénior asociado, CIDOB

El nuevo concepto estratégico de la OTAN, aprobado en la cumbre de Madrid de junio de 2022, pretende dar respuestas al “desajuste” estratégico que vive la organización desde el final de la Guerra Fría y la desaparición de la URSS. Sin embargo, ha sido precisamente Rusia, con su desafío de invadir Ucrania, la que ha reforzado una cohesión transatlántica que llevaba tiempo buscando puntos de reencuentro.



731

Septiembre
2022

Desaparecida la Unión Soviética, la OTAN ha entrado varias veces, en los últimos treinta años, en operaciones militares reales (Bosnia Herzegovina, Kosovo, Afganistán, contra la piratería en aguas del Índico). No fueron simples maniobras disuasorias, como entre 1949 y 1990. El problema es que estas operaciones –aunque algunas funcionaron adecuadamente en relación a los fines buscados–, dan la sensación de que no han ido del todo bien, que no han acabado de funcionar correctamente, incluso en los 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 paradoja menor.

Otra contradicción, aún más seria, se ha puesto de manifiesto en estos años de mundo “posbipolar”. 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 del todo. Ello es debido a que, por un lado, la Guerra Fría se ganó sin ninguna batalla militar, sin que existiera una rendición de las tropas enemigas. De hecho, el adversario se volatilizó, “implosionó”, como consecuencia de la Perestroika, que hizo un trabajo que después remataron con entusiasmo las quince repúblicas federativas que conformaban la URSS en 1992.

Aunque estas repúblicas se convirtieron en quince nuevos estados soberanos internacionalmente reconocidos, Rusia, desde mucho antes del presidente Vladimir Putin (Yeltsin ya empezó ese proceso), quiere hacerlas “volver a casa”, o al menos situarlas bajo su área de influencia directa. Desde 1992, Rusia ha potenciado, tolerado, o amparado al menos cinco

amputaciones territoriales de Estados soberanos ex-soviéticos vecinos: Abjasia, Osetia del Sur, Nagorno Karabaj, Transnistria, la extravagante anexión de Crimea en 2014 y, actualmente, partes de Ucrania. La paradoja es que la OTAN, ante esta situación, parecía no poder hacer gran cosa más allá de maniobras simbólicas en los países Bálticos, o Polonia. Sin embargo, seis meses después, se han empezado a desplegar otras opciones.

Partimos del hecho de que el escenario de una guerra real y frontal con Rusia está, a nuestro parecer, totalmente excluido, y además, los artículos 5 y 6 del Tratado de Washington son taxativos: mientras no haya una amenaza o ataque militar directo contra un estado miembro, la OTAN no puede responder al mismo nivel. Es precisamente de esta peculiar “visión del mundo” en la que vive la OTAN desde 1992, de la que se deriva su “desorientación estratégica”.

Si hace tan solo un año parecía difícil 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, tras la invasión de Ucrania, Rusia ha conseguido revitalizar ese vínculo, al menos a nivel intergubernamental, entre la OTAN, EEUU y Canadá, y ha dado un espaldarazo (no sin titubeos) incluso a la Unión Europea.

Por ello, vale la pena analizar lo que representa un documento esencial en la doctrina OTAN como es el llamado *Concepto Estratégico*, texto de referencia que la Alianza Atlántica 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 documento aprobado en Madrid en junio de 2022 es el último. El anterior fue el de 2010; los anteriores son de 1999 (50º Aniversario del Tratado), y de 1991; antes de esa fecha, los documentos producidos respondían a la lógica de “Guerra Fría”, es decir eran convencionales ideológica y operativamente. Sin embargo, el texto aprobado en Madrid (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 poca atención en Estados Unidos; de hecho, casi no interesan a la opinión pública. En cambio, el tema suscita posiciones muy enfrentadas dentro de la clase política norteamericana. 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. Si hace tan solo un año parecía difícil 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, tras la invasión de Ucrania, Rusia ha conseguido revitalizar ese vínculo, al menos a nivel intergubernamental, entre la OTAN, EEUU y Canadá, y ha dado un espaldarazo (no sin titubeos) incluso a la Unión Europea.

Hasta ahora este intento de refundación –y basta con leer sus textos en la actualidad para darse cuenta de ello– había quedado soterrado por dos acontecimientos. La tentación más extendida es mencionar sólo el primero de ellos: el 11 de septiembre de 2001. El impacto de los atentados de esa fecha 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”. El otro factor de distanciamiento tiene su origen en la 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 andaban a la búsqueda de puntos de reencuentro, obviando la pesadilla Trump, y ello sólo podía 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” entre aliados pasa sobre todo por el triángulo –o si se quiere cuadrilátero– Ucrania-Rusia- Estados Unidos- Europa, con China en un ángulo estratégico importante, aunque -en nuestra opinión- no tan inmediatamente determinante como se viene diciendo últimamente.

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 sin parar, o replegarse, ese sería el dilema. Y el nuevo concepto estratégico, generado en la cumbre Atlántica de junio de 2022, pretende responder a este mismo dilema, poniendo las luces largas, no solo las de posición, sin quitar la vista del retrovisor.