

La transformación de la OTAN a través de los conceptos estratégicos y la ampliación*

The transformation
of NATO through strategic
and expansion concepts

JUAN DAVID GARCÍA RAMÍREZ

Politólogo, candidato a Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Pontificia Bolivariana y profesor de la Facultad de Ciencias Políticas de la misma Universidad. Pertenece al Grupo de Investigación en Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín-Colombia. Correo electrónico: juandgar82@gmail.com

Recibido:
18 de septiembre de 2013
Aprobado:
4 de diciembre de 2013

* El artículo hace parte del proyecto "Las sociedades globales y emergentes como nuevos actores internacionales". Radicado RB6123, de la línea de Relaciones internacionales del grupo de investigación en Estudios políticos de la Universidad Pontificia Bolivariana.



Resumen

Este artículo explica el momento de transformación y actualización de objetivos de la OTAN, así como de las capacidades y medios que emplea para conseguirlos. La OTAN, como un actor decisivo para la estabilidad política de la región euroatlántica, y cada vez más influyente en la de la seguridad internacional, no ha estado al margen de la evolución de las relaciones internacionales. Y para conservar su vigencia, se redefine de acuerdo con un conjunto de nuevas funciones y un compromiso con sus principios y valores fundacionales, que le permitirán actuar con mayor resolución y eficacia ante problemas como el terrorismo internacional, la proliferación nuclear, la piratería o el tráfico de drogas, y desarrollar nuevos mecanismos de cooperación con otros Estados y organizaciones internacionales.

Palabras clave:

Organización internacional, guerra, tensiones internacionales, seguridad colectiva, democracia.

Asbtract

This paper aims to explain the moment of transformation and update of NATO's objectives, capacities and means to reach their goals. NATO is a crucial actor of political stability in the Euro-Atlantic region and has a high influence on international security, as it is aware of international relations evolution. This organization redefines itself according to a set of new functions and, commits to its foundational principles and values. Therefore, NATO acts with more resolution and efficiency against issues such as international terrorism, nuclear proliferation, copyright violations and drug trafficking; and, develops new international cooperation mechanisms with other states and international organizations.

Key words:

International organization, war, international conflict, collective security, democracy.

Introducción

El nuevo rol de la OTAN está directamente relacionado con su transformación en el escenario de Posguerra Fría y la expansión por fuera de su área tradicional de interés, dispuesta en el *Tratado de Washington* de 1949. En realidad, este rol fue asumido antes de la disolución de la URSS y continúa hoy en día. Además, ha pasado de ser un mecanismo exclusivamente orientado hacia la defensa colectiva, a uno en el que las preocupaciones por la seguridad y la dimensión política ocupan una posición preeminente. Este proceso se ha dado paralelamente a la vigencia de los postulados del institucionalismo liberal, el cual ha dado el impulso fundamental a vehículos como la ampliación y el establecimiento de foros para la cooperación con otros Estados, como la Asociación para la Paz y el Diálogo Mediterráneo (Orfy, 2011).

En la toma de decisiones de la OTAN, la planeación ha sido una constante y ha obtenido una mejor adaptación a los cambios de signo político que han ocurrido en los últimos veinte años, principalmente en Occidente y sus áreas de influencia, como también en Asia Central y Medio Oriente. La combinación que la Alianza ha hecho de sus recursos políticos y militares, no es producto de la improvisación ni una simple respuesta coyuntural al momento histórico, sino de la discusión y deliberación entre los miembros sobre los retos y desafíos que enfrentaban y los que se presentan a comienzos del siglo XXI, y sobre las capacidades y medios de que dispone para enfrentarlos. Ha implicado, además, la postergación de las disputas internas y el acuerdo sobre valores e intereses comunes de los Estados miembros y la consideración de la importancia de nuevos actores internacionales, tanto estatales como no estatales (Duignan, 2000). Ese debate dentro de la Organización y los acuerdos a que han llegado sus miembros, ha permitido establecer mecanismos concretos, como los conceptos estratégicos de 1991, 1999 y 2010, y la ampliación, temas en los que se centra este trabajo.

El Concepto Estratégico de 1991

Este concepto estratégico es el resultado de las deliberaciones que tuvieron lugar en 1991 en Roma, durante la reunión del *Consejo Noratlántico* (órgano político de la OTAN), y consistió en la reafirmación de los principios fundacionales de la organización, así como en la proclamación de nuevos objetivos y misiones. El contexto era el de la disolución de la Unión Soviética y la reunificación de Alemania, junto con los riesgos e incertidumbres que se derivaban de las nuevas

amenazas a la seguridad de los aliados y, en particular, de Europa. Así se expresa en los párrafos 7° y 8°, segundo acápite (*Retos y Riesgos en Seguridad-Security Challenges and Risks*), Parte I (*El Contexto Estratégico-The Strategic Context*):

Los retos y riesgos en seguridad que enfrenta la OTAN, tienen un carácter diferente al que tenían en el pasado. La amenaza de un ataque simultáneo y a gran escala sobre los frentes europeos de la OTAN, ha sido removida y, así, no provee el enfoque para la estrategia aliada. Particularmente en Europa Central, el riesgo de un ataque sorpresa ha sido reducido sustancialmente... En contraste con la amenaza predominante del pasado, los riesgos que permanecen para la seguridad aliada son multifacéticos en naturaleza y multidireccionales, lo cual los hace difíciles de predecir y evaluar. La OTAN debe ser capaz de responder a tales riesgos, si la estabilidad en Europa y la seguridad de los miembros de la Alianza han de ser preservadas. Estos riesgos pueden surgir de varios modos.

El Concepto Estratégico de 1991 puede explicarse en varios puntos:

1. La OTAN es una alianza puramente defensiva en su propósito. Su política está basada en la defensa colectiva y la seguridad indivisible de los miembros aliados.
2. Por primera vez, comenzó a definir y a reconocer los cálculos en seguridad sin pensar en la confrontación masiva, propia del escenario bipolar.
3. Sus tareas fundamentales se definieron en torno al mantenimiento de la capacidad militar para prevenir la guerra y garantizar la defensa efectiva, así como para gestionar adecuada y exitosamente las crisis que afectaran la seguridad de los estados miembros (Orfy, 2011), como también el propósito de emprender esfuerzos políticos que favorecieran el diálogo con otros países, y la búsqueda de un enfoque cooperativo a la seguridad europea, lo que condujo a medidas como el control de armas y el desarme.
4. Las regiones del Medio Oriente y el sur del Mediterráneo entraron a formar parte de los cálculos estratégicos de la Alianza. Presumiblemente, la disminución de las preocupaciones sobre el arsenal convencional y nuclear de la Unión Soviética, habilitó a la Alianza para acelerar su proceso de transformación y poner atención a sus asuntos de seguridad en el sur de Europa. El Concepto Estratégico aseguraba que la estabilidad y la paz de los países de esa zona, era de gran importancia para la seguridad de la Alianza, como pudo comprobarse con la Guerra del Golfo, en 1991.

Esta preocupación puede observarse con exactitud en el párrafo 11° del Concepto Estratégico de 1991: “Los aliados también desean mantener relaciones pacíficas y no contenciosas con los países del Mediterráneo Sur y el Medio Oriente”. No se trataba de un deseo gratuito, sino de un cálculo referido al incremento del poder militar y la inversión en tecnología para producción de nuevas armas, incluidas las de destrucción masiva y misiles balísticos capaces de alcanzar el territorio de los miembros de la OTAN.

Es comprensible que la experiencia obtenida en la Primera Guerra del Golfo, eclipsara cualquier valoración que se hiciera de la institución en ese momento. De hecho, la importancia que actualmente se da al Medio Oriente se explica por la creencia de que la mayoría de las amenazas a los intereses de la OTAN provenían (o provienen) de esa región. En esa época no se ponía mucha atención a los peligros del fundamentalismo o el terrorismo, una diferencia con los tiempos actuales, donde éste se ha convertido en uno de los principales objetivos de la OTAN y es casi un sinónimo de Medio Oriente (Laqueur, 1999).

5. Se descartó cualquier colisión entre el papel y los propósitos de la OTAN y el mantenimiento de una política común para la defensa y la seguridad europeas. Así mismo, se reforzó la apuesta por la complementariedad en este aspecto, que contribuiría a reducir la brecha de capacidades entre los dos pilares de la Organización: Europa y los Estados Unidos.

El Concepto Estratégico de 1999

Es el resultado de la necesidad que sintió la OTAN de ajustar su política y estrategias al siglo XXI. De modo similar al de 1991, este concepto estratégico pretendía demostrar a la opinión pública y a los Estados no miembros su voluntad de cooperación con otros y dejar a un lado la confrontación y los conflictos ideológicos. Para ello, reafirmó la importancia del vínculo transatlántico entre Norteamérica y Europa y la indivisibilidad de su seguridad e intereses comunes (Orfy, 2011), implementó nuevas políticas y herramientas de cooperación, como la Asociación para la Paz, la prevención de conflictos, la gestión de crisis y el control de armas. Estos elementos reflejaban el valor agregado que los aliados buscaban darle a la Alianza.

Los planteamientos del Concepto Estratégico de 1999, pueden explicarse así:

1. En lo relacionado con los retos a la seguridad, se indicó que pese a que el peligro de una guerra generalizada en Europa, o contra la Alianza, había desaparecido, había otras amenazas a los intereses de los estados miembros, como los conflictos étnicos; el abuso o violación de los derechos humanos; la inestabilidad política; la fragilidad económica que podría desembocar en tensiones sociales; los peligros que se desprendían del terrorismo, y la proliferación de armas de destrucción masiva. En palabras de Mohammed Moustafa Orfy (2011), estos retos y amenazas determinaron un cambio profundo en la Alianza, “transformándola de una organización de defensa y seguridad colectiva, estrictamente limitada al área Euro-Atlántica, a una organización de seguridad global, preparada para disuadir a sus enemigos y hacer frente a una gran variedad de amenazas a la seguridad” (p. 71).
2. Aunque un ataque de grandes proporciones sobre territorio europeo se había tornado casi improbable, se confirmó la necesidad de mantener capacidades militares efectivas y eficientes, adecuadas a las circunstancias de seguridad del momento, tanto para la defensa colectiva como para responder a las crisis. La experiencia de las intervenciones en los Balcanes llevó a la OTAN a reconocer que las misiones futuras tendrían lugar, probablemente, por fuera del territorio de los estados miembros. Además, asumieron que esas operaciones involucrarían tropas tanto aliadas como asociadas (de países integrantes de la Asociación para la Paz, por ejemplo), requiriéndose la coordinación de habilidades y regímenes de entrenamiento (Szayna, 2001). Para conseguir este objetivo, se lanzó la *Iniciativa en Capacidades de Defensa (DCI-Defense Capabilities Initiative)*, para preparar a las fuerzas militares de la Alianza en la disuasión de hostilidades en el siglo XXI, a través del reforzamiento de la movilidad, capacidad de despliegue, sostenibilidad, participación efectiva, supervivencia, comunicaciones interoperables y vigilancia. Estas acciones se explican en el NATO Handbook (2010), como dice a continuación:

Movilidad y capacidad de despliegue significan la habilidad para desplegar fuerzas rápidamente en donde se les necesite, aun por fuera del área de la Alianza; sostenibilidad significa la habilidad para mantener y proveer a las fuerzas lejos de sus bases; participación efectiva es la habilidad para actuar exitosamente y combatir un enemigo o adversario en diferentes tipos de operaciones; supervivencia es la habilidad para proteger a las fuerzas y la infraestructura contra cualquier amenaza posible; comunicaciones interoperables significan control y comando compatibles y mecanismos de intercambio de información (p. 52).

El impacto final de los cambios en las fuerzas de la OTAN, llevados a cabo a través de la transformación en general y, en particular, por la *Iniciativa en Capacidades de Defensa*, consistió en una reducción significativa del tamaño de las fuerzas y un incremento tangible de la movilidad y preparación de las mismas. Como lo detalla Mohammed Orfy (2011), los gastos en defensa de los estados miembros, entre 1991 y 1997,

se redujeron en promedio un 30%; las fuerzas armadas disminuyeron su tamaño entre un 28 y 40%; las fuerzas terrestres, un 25%; los barcos de guerra, un 25%; la aviación de combate, un 30%; las fuerzas de Estados Unidos en Europa, aproximadamente 66%, pasando de 300.000 a 100.000 efectivos militares; los escuadrones aéreos experimentaron una reducción de cuatro a dos; y las brigadas, de diecisiete a cuatro, desde 1989; las armas químicas fueron retiradas en su totalidad, y las nucleares en un 80%. Y en los últimos diez años, la tendencia a la disminución de fuerzas se ha mantenido: las fuerzas terrestres han sido cortadas en un 25%, de un 40% en la flota naval y de otro 40% en escuadrones de combate de las fuerzas aéreas. (p. 72)

Estos cambios en las fuerzas de la organización, se muestran como evidencias de la seriedad con que la OTAN ha asumido su intervención por fuera del área euroatlántica, para defender los intereses de los Estados miembros, sin ignorar la necesidad de mantener suficientes recursos militares, capaces de enfrentar cualquier eventualidad en el área tradicional de interés de la Alianza. Así pues, los cambios que la OTAN está imprimiendo actualmente a su doctrina, le han permitido evolucionar de una organización estrictamente defensiva a una que combina capacidades defensivas y ofensivas.

En todo caso, la disposición para obtener legitimidad internacional y reconocer el papel de las Naciones Unidas, ya asumida en el Concepto Estratégico de 1999, estableció un límite a la maniobrabilidad futura de la OTAN, como también le ayudó a construir una imagen positiva como institución preparada para resolver problemas globales. En otras palabras, se acogió a la voluntad de la comunidad internacional para decidir la oportunidad y necesidad de sus intervenciones.

3. El Concepto Estratégico le dio gran importancia al rol futuro de la OTAN, en lo respectivo a la gestión de crisis y la prevención de conflictos. Este último concepto es la materialización de la dimensión política de la Alianza, y puede incluir funciones diplomáticas y de consulta por parte de sus representantes, que han enfatizado con frecuencia en que la OTAN es una organización

político-militar y de seguridad, lo que para otros podría significar un desdibujamiento de su naturaleza y estructura como organización militar (Mandelbaum, 1999).

4. Se puntualizó en la importancia de los instrumentos que la OTAN ha puesto en funcionamiento para desarrollar sus relaciones con estados no miembros, especialmente aquellos que se sitúan en la periferia de Europa. Estos instrumentos incluyen la Asociación para la Paz, el Consejo de Asociación Euro-Atlántico, así como relaciones preferentes con Ucrania y Rusia y el Diálogo Mediterráneo (Moore, 2007). Los esfuerzos por expandirse y formar asociaciones con otros estados, reflejan la intención de la OTAN de fomentar la participación de todos en el mejoramiento del ambiente de seguridad (no solo el de Europa, sino también el de Asia Central y el Medio Oriente) y en la superación de los malos entendidos, la falta de confianza y la división, causantes de conflictos en el pasado.
5. Finalmente, el Concepto Estratégico demostró el apoyo de la Alianza al control de armamentos, el desarme y el régimen de no proliferación. Así mismo, aseguró que estas medidas se tomaran de acuerdo con el enfoque en defensa. Sin embargo, no hubo una declaración expresa de si su cumplimiento se garantizaría por medios coercitivos o persuasivos.

El gran cambio en la doctrina de la OTAN, a partir del Concepto Estratégico de 1999, halló su fundamento en el institucionalismo liberal y se hizo manifiesto de cinco maneras: en primer lugar, aunque el poder militar sigue siendo de gran importancia, por ser el determinante de los resultados de las relaciones internacionales, una vez se acude a él (Kolodziej, 2005), su relevancia se ha condicionado en los últimos años, en medio de la necesidad de gestionar numerosos problemas internacionales que no siempre encuentran una solución en el uso de la fuerza. En un escenario así, no hay otra alternativa para los Estados que cooperar con otros en los ámbitos político y de seguridad, basados en la convicción de que la política no es un juego de suma cero, que la cooperación contribuye al mejoramiento de la seguridad de todos. Según Kolodziej (2005), “la depreciación del poder material y la fuerza abre el camino para explicar y decidir las relaciones internacionales en términos de otros intereses y diferentes formas de poder (p. 156)”.

En segundo lugar, como se mencionó atrás, la búsqueda de legitimidad internacional, representada por la Organización de Naciones Unidas y los principios del Derecho Internacional, dio a la OTAN la autoridad para disminuir las

tensiones y resolver problemas de otros Estados. En cuanto a la Unión Soviética, como para su sucesor, Rusia, la Alianza ha mantenido la lealtad a su compromiso de no ser nunca el primero en usar la fuerza, lo que demuestra su renuencia a la hostilidad. Al respecto, la OTAN se esforzó durante los 90 por cambiar las percepciones que Rusia tenía de Occidente, una actitud conforme con la perspectiva liberal según la cual las preferencias y percepciones de los Estados, más que sus capacidades, son decisivas para su interacción.

Como tercera consideración, la aplicación de conceptos como la prevención de conflictos y la gestión de crisis, al igual que el respaldo a los esfuerzos internacionales para controlar la proliferación nuclear, impulsar el desarme y fortalecer el control de armamentos, son intentos de la OTAN por contribuir a la paz y a la estabilidad global, convencida de que es posible controlar o, al menos, mitigar, la anarquía internacional.

En cuarto lugar, esos esfuerzos no implicaban contradicción con los que estaban relacionados con el incremento de capacidades para intervenir en donde fuera necesario, como en Bosnia, un lugar que está dentro de las prioridades de la OTAN, desde el comienzo de la transformación. El institucionalismo liberal no excluye la posibilidad de recurrir al poder militar, siempre que sea necesario para proteger intereses primarios (Kegley, 2009), pero advierte que éste debe tener un carácter de última instancia, luego de agotar los medios pacíficos. Kegley sostiene que “los liberales recomiendan reemplazar la política del uso de la fuerza con una organización basada en el principio de que una amenaza a la paz en cualquier lugar, es una amenaza común para todos” (2009, p. 34).

Finalmente, el Concepto Estratégico de 1999 afirma frecuentemente que la OTAN y sus miembros clave defienden y apoyan los valores básicos del liberalismo, junto con la democracia y los derechos humanos. Este compromiso aseguró a la OTAN, como institución, el poder moral que le ha permitido influir en el curso de los acontecimientos en el escenario internacional. Kegley anota que el neoliberalismo se centra en la manera en que la gobernabilidad democrática, la opinión pública, el Derecho Internacional y los presupuestos éticos del Estado, influyen en la superación de los problemas globales.

El Concepto Estratégico de 2010 como instrumento para enfrentar nuevos retos y desafíos

El aspecto fundamental del Concepto Estratégico, elaborado en 2010 por los jefes de Estado de los países miembros de la OTAN, es la definición de sus propósitos esenciales, incluida la función crucial de la defensa colectiva. Aunque asumió nuevas funciones a partir de 1990, la OTAN es consecuente con el principio de la defensa colectiva, establecido en el artículo 5° del Tratado de Washington. No obstante, en los últimos años han surgido nuevas amenazas y tecnologías que plantean un serio desafío a la defensa y seguridad colectivas, y para enfrentarlas efectivamente se requiere la renovación de la voluntad y compromiso de los miembros de la Organización (Yost, 2010).

El análisis sobre los propósitos que dan sentido a la OTAN ha tendido a establecer una dicotomía entre la función que ésta cumplió durante la Guerra Fría, y las nuevas tareas que se le asignaron cuando llegó a su fin la confrontación bipolar, en el período de 1989-91. Para Kupchan (2012), este contraste ha sido sobredimensionado, pues considera que el desarrollo de capacidades expedicionarias, es decir, de permitir a la OTAN desplegarse más allá de su territorio natural, ha sido decisivo para garantizar la defensa colectiva y dar respuestas oportunas a las crisis ocurridas a partir de los 90, tanto en Europa del Este como en Oriente Medio.

En realidad, no se trata de una sustitución del principio de defensa colectiva por uno nuevo, sino de la evolución del significado del mismo y de su adaptación a un entorno diferente. Así, por ejemplo, la Alianza se ha comprometido en misiones que extienden su visión de la seguridad a Estados no aliados, como lo hizo en la guerra de Kosovo, en 1999. También, con la participación de no aliados en la *Operation Active Endeavour*, en el Mar Mediterráneo, o con la conducción de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (International Security Assistance Force-ISAF) en Afganistán, previniendo el resurgimiento de una amenaza del tipo de las descritas en el artículo 5° del Tratado de Washington. Esta tendencia a la desterritorialización de la defensa colectiva (Yost, 2010), viene acompañada de una visión más proactiva de lo que ella implica, teniendo en cuenta asuntos como la defensa de misiles, la guerra cibernética, las operaciones espaciales, el uso de armas de destrucción masiva por parte de grupos terroristas o los conflictos que tienen lugar en Oriente Medio y Asia-Pacífico.

El Concepto Estratégico de 2010 recoge estas nuevas amenazas y plantea una nueva actitud de la OTAN para hacerles frente. En el acápite sobre las *Misiones y Principios Centrales (Core Tasks and Principles)* de la OTAN, los miembros establecen que

El ambiente de seguridad moderno contiene un amplio conjunto de desafíos al territorio y poblaciones de la OTAN. Con el propósito de garantizar su seguridad, la Alianza deberá continuar cumpliendo efectivamente tres misiones principales, todas las cuales contribuyen a salvaguardar a los miembros de la Alianza, y siempre de acuerdo con el Derecho Internacional (2010, p.2).

Las misiones o tareas que establece el Concepto Estratégico, dan continuidad a los propósitos fundacionales de la OTAN, pero, como ya se ha explicado atrás, se conciben en realidades propias del mundo contemporáneo. De este modo, la defensa colectiva se reafirma y acepta que existen desafíos emergentes a la seguridad y que la Organización se compromete a disuadir y defenderse de cualquier amenaza de agresión, en la medida en que se ponga en riesgo la seguridad de los miembros individualmente considerados, o de la Alianza en su conjunto.

En cuanto a la gestión de crisis, una tarea asumida por la OTAN, con su primera redefinición en el escenario de Posguerra Fría, los miembros han actualizado y ampliado la visión que durante dos décadas se ha tenido de ella, considerando que las capacidades políticas y militares de hoy deben orientar el espectro completo de las crisis (Axworthy, 1999), es decir, que éstas deben emplearse antes, durante y después, para evitar que se conviertan en conflictos potencialmente arriesgados para la seguridad de la organización (Conflict Barometer, 2012). De la misma forma, la gestión de crisis ha de aplicarse a conflictos vigentes, para detenerlos y encontrarles alguna solución, como también debe servir en la consolidación de la estabilidad en situaciones de postconflicto, cuando ésta contribuya a la seguridad del área euroatlántica.

Acerca de la seguridad cooperativa, el nuevo rol que se asigna a la OTAN, ésta pone de relieve la preocupación de los miembros sobre la manera en que la Alianza se ve afectada y puede afectar los entornos político y de seguridad más allá de sus fronteras, comprometiéndose en el fortalecimiento de la seguridad internacional, a través del establecimiento de asociaciones con países relevantes y organizaciones internacionales, en cuestiones como el control de armamentos, la no proliferación y el desarme, y manteniéndose abierta al ingreso de nuevos miembros que cumplan con las condiciones de la Organización.

El Concepto Estratégico de 2010 obedece a los cambios ocurridos en el escenario internacional desde 2001, cuando los Estados Unidos y Occidente en general se vieron en la necesidad de responder a ataques terroristas sin precedentes, como el del 11 de septiembre en Nueva York, o el del 11 de marzo de 2004 en Madrid, España. Allí se hizo evidente la capacidad que, en los últimos años, han desarrollado las organizaciones terroristas para poner la tecnología a su disposición y conseguir sus objetivos, y se volvió más visible la vulnerabilidad de los Estados ante estos eventos, que serán cada vez más frecuentes y darán a los terroristas la ventaja de la asimetría (en el sentido de no hallarse sujetos a los límites que sí reconocen los Estados). Las tensiones cada vez más frecuentes en torno al régimen de no proliferación nuclear, causadas principalmente por Irán, Pakistán, Corea del Norte y otros países que hoy tienen acceso a tecnología nuclear, generan una sensación de inseguridad entre los miembros de la OTAN y sus distintas asociaciones, pues no se trata de temores infundados, sino de amenazas, unas potenciales y otras reales, que exigen una nueva actitud ante hechos y lugares que en el pasado no habrían formado parte de sus cálculos estratégicos.

De manera similar, los incidentes de inestabilidad en la periferia de Europa preocupan a la OTAN, pero a la vez dan vida a la combinación de medios político-militares previstos por la gestión de crisis, y ponen en práctica la seguridad cooperativa, con escenarios como el Consejo OTAN-Rusia o una mayor coordinación con la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa). Conflictos que se han mantenido en suspenso (Kaplan, 2009), como los que tienen lugar en países con frágil institucionalidad, como Kosovo, Bosnia, Montenegro y Serbia, el más grande de los estados que componían la República Federal de Yugoslavia, y que actualmente se encuentra en negociaciones con Kosovo, con la mediación de la Unión Europea, para el reconocimiento del status de este último como Estado soberano. Al igual que sus vecinos, Serbia aún no consigue la plena estabilidad política, y sigue dándose la oposición entre fuerzas políticas abiertas a Europa y fuerzas renuentes a dicha apertura. La OTAN mantiene su presencia en la región con la Fuerza para Kosovo (KFOR-Kosovo Force), con el propósito de garantizar la seguridad y apoyar la construcción de la paz y la democracia en el país. Además, las implicaciones de la piratería para la seguridad internacional, los riesgos en el suministro energético de Europa y Asia Central, y el deterioro medioambiental en muchas regiones del espacio geográfico de la OTAN o circundantes, han propuesto a la Organización una nueva forma de actuar. Pero el propósito fundamental de este concepto estratégico, que guiará a la Alianza en los próximos años, es la reafirmación de la importancia de la OTAN para el mundo actual. Aún en Estados Unidos, Canadá y los países europeos que

la integran, la opinión pública sabe muy poco sobre su quehacer, y allí se encuentra el mayor obstáculo a la legitimidad y reconocimiento de la OTAN.

El nuevo Concepto Estratégico describe el ambiente de seguridad del área euroatlántica, a través de realidades como las ya explicadas y advierte sobre nuevos peligros que los ciudadanos comunes de los Estados miembros de la OTAN no asocian con la seguridad, y que actualmente comprometen la estabilidad y viabilidad de los mismos. Por ejemplo, tanto el comercio internacional a lo largo y ancho de Europa, como el que fluye entre este continente y América del Norte, al igual que el intercambio con Asia y África, dependen de rutas vitales de comunicación, transporte y tránsito, y éstas deben gozar de seguridad contra ataques o intentos de bloqueo por parte de organizaciones terroristas, grupos separatistas o mafias internacionales. Sin embargo, el mayor riesgo se presenta cuando algunos países que forman parte de la OTAN, sobre todo los europeos, con crecientes necesidades energéticas, se han vuelto más dependientes del suministro por parte de países con abundancia de recursos naturales, como Rusia, Kazajistán, China y ciertas potencias energéticas de África del norte y subsahariana, como Libia, Egipto y Nigeria.

De manera particular, Rusia es el mayor proveedor de gas a Europa, y su transporte y suministro pasan por regiones que están lejos de ser estables y seguras. La cuestión trasciende, pues, el ámbito comercial y adquiere importancia geopolítica para la OTAN, en la medida en que los conflictos del Cáucaso y las tensiones con países como Ucrania y Bielorrusia, en medio de la competencia entre la Unión Europea y Rusia por la conservación de la influencia regional, dificultan el mantenimiento de relaciones diplomáticas normales y tienden a acentuar la línea de falla descrita por Huntington (1997).

Por otro lado, no es subestimable el desafío que plantean los ciberataques y la guerra electrónica. Los primeros se hacen cada vez más frecuentes, organizados y lesivos para los gobiernos, las empresas y, en general, la economía, hoy conectada a Internet por completo. También comportan un riesgo para el transporte y las redes de suministro de bienes y servicios y pueden afectar la infraestructura eléctrica de un país. Estos ataques pueden provenir de fuerzas militares y organismos de inteligencia de otros Estados, grupos terroristas o extremistas o redes criminales organizadas. La guerra electrónica también forma parte de la discusión sobre los peligros a los que ahora se enfrenta la OTAN, pues el desarrollo de armas láser y de tecnologías que impiden el acceso al espacio pueden afectar la planeación y las operaciones militares. Así que el gran reto consiste en ajustar el papel de la organización a las amenazas no militares y, en principio, no violentas que tengan la capacidad de hacer daño a una sociedad. Por ejemplo, Rusia no parece ser tan

proclive a un asalto militar contra algún miembro de la OTAN, como sí a recurrir a otros tipos de intimidación: en 2007, Estonia sufrió un ciberataque proveniente de Rusia, como una prueba otra faceta de la guerra. En el invierno de 2009, también Rusia cortó el suministro de gas que pasa por Ucrania, dejó a los habitantes de Rumania y Bulgaria -Estados miembros de la OTAN- congelados durante varios días (Goldgeier, 2010).

Dentro de la Alianza no se ha alcanzado el consenso sobre la gravedad de las nuevas formas de agresión y el tipo de respuesta que se debe dar a ellas. Una interpretación tradicional de la defensa colectiva tiende a subestimar los ciberataques como una amenaza tanto o más peligrosa que el terrorismo o la proliferación nuclear. El nuevo Concepto Estratégico (2010) reconoce con timidez que estos ataques plantean retos para la forma de actuar de la OTAN: “los ciberataques están tornándose cada vez más frecuentes, más organizados y más costosos, en la medida en que pueden afectar seriamente las administraciones públicas, los negocios, la economía y, desde luego, el transporte y las redes de suministro, así como la infraestructura crítica (p. 4)”. En los próximos años, estos ataques podrían multiplicarse, gracias a la dependencia que los Estados, las empresas y distintos actores internacionales tienen de los sistemas de comunicación. Sin embargo, hay una actitud más preocupada hacia el papel que la tecnología puede desempeñar a la hora de acceder al espacio o impedir que algunos países lo hagan, cuando ésta se encuentra en manos de gobiernos que asumen una actitud hostil hacia los miembros de la Alianza o contra sus asociados. Por ejemplo, en 2006, militares estadounidenses revelaron que China había dirigido un láser contra un satélite de los Estados Unidos y afectó su funcionamiento. Y desde 2003, Irán ha saboteado las señales de comunicación satelital de emisoras radiales extranjeras y cadenas de televisión (Yost, 2010).

La ampliación

La segunda iniciativa más relevante del proceso de transformación de la OTAN, ha sido el mecanismo de la ampliación, mediante el cual todos los países democráticos de Europa tienen el derecho a aspirar a pertenecer a la organización, siguiendo unos procedimientos y cumpliendo con algunas condiciones previas. Este instrumento se ajusta a lo establecido en el artículo 10 del Tratado Nortatlántico de 1949, en el que los aliados declararon que las partes podrían, por acuerdo unánime, invitar a otros Estados europeos en condiciones de difundir los principios del tratado y de contribuir a la seguridad del área Nortatlántica, para formar parte de la Organización.

La esencia de la ampliación reside en utilizar a la OTAN para fomentar los hábitos de la cooperación militar, política y de seguridad y, en consecuencia, eliminar la hostilidad y atenuar la desconfianza o las sospechas entre los países involucrados (Orfy, 2011). En realidad, la OTAN ha alcanzado el mayor éxito en la integración política y de seguridad de la historia, por la cual los enemigos del pasado se han convertido en los aliados de hoy. A la luz del institucionalismo liberal, esta integración fue gradual y acumulativa en el tiempo, a medida que los nuevos miembros entendían que la ampliación de las posibilidades de cooperación, a través de la OTAN como institución, crearía intereses compartidos y, por consiguiente, mejoraría su seguridad. Para lograr este objetivo, tuvieron que aceptar reglas y regímenes que gobiernan sus comportamientos regionales e internacionales (Szayna, 2001).

Para Thomas Szayna, éstas son las condiciones principales que deben reunir los aspirantes a ingresar a la Organización:

1. Un sistema político democrático en funcionamiento (que incluya elecciones libres y justas y el respeto por la libertad individual y el Estado de Derecho), así como una economía de mercado.
2. Relaciones cívico-militares de corte democrático.
3. Tratamiento de las poblaciones minoritarias en concordancia con las directrices de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).
4. Resolución de disputas con los países vecinos y el compromiso de arreglar pacíficamente las disputas internacionales.
5. Una contribución militar a la Alianza y una voluntad de dar los pasos necesarios para alcanzar la interoperabilidad con otros miembros de la misma. (2001, p. 16)

En realidad, la ampliación comenzó antes del fin de la Guerra Fría, por diversas razones políticas y estratégicas, de modo que el número de integrantes de la Organización aumentó de 12 a 16 estados (Grecia y Turquía ingresaron en 1952; Alemania lo hizo en 1955, y España en 1982). Pero en los noventa, habiendo terminado la confrontación bipolar, la OTAN vio la necesidad de expandir nuevamente su área geográfica, y en 1999, República Checa, Hungría y Polonia se incorporaron. Estos países tomaron la decisión de aspirar a ser miembros por el temor a caer, otra vez, en la esfera de influencia de Rusia. Simbólicamente, la entrada de estos antiguos integrantes del Pacto de Varsovia confirmó y cristalizó la profundidad del proceso de transformación y la importancia que los Estados miembros le asignaron al mismo.

Ya en el siglo XXI, el mayor evento de ampliación tuvo lugar cinco años después de la entrada en la OTAN de estos tres países. En la *Reunión de Praga* de 2002, los líderes de la Alianza invitaron a siete países a iniciar las negociaciones de adhesión: Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia. Y en marzo de 2004, los siete países ingresaron formalmente a la Organización. La manera exitosa y pacífica en que se hicieron miembros, constituye una prueba del triunfo de la institución en el logro de dos metas clave: admitir países de importancia estratégica y continuar la ampliación sin plantear ningún conflicto a Rusia.

Y la última ampliación, hasta hoy, es la de 2009, cuando Albania y Croacia se incorporaron. Participaron previamente en el *Plan de Acción de Membresía (MAP-Membership Action Plan)*, diseñado para asistir y preparar a países socios en el cumplimiento de los requisitos de adhesión, algunos de los cuales se mencionaron atrás. Esto significa que la transformación continúa en la actualidad, y que la OTAN está dispuesta a dar más pasos en ese sentido, a pesar del alto costo. Mientras tanto, no hay un poder mayor interesado en retar a la Alianza en el presente y, quizás, en el futuro próximo, como tampoco hay un beneficio notorio que pueda desprenderse de la admisión de estos nuevos países. Pero en el largo plazo, el interés de la OTAN en la ampliación está directamente relacionado con el propósito de la estabilidad y la seguridad de la región euroatlántica, junto con la generalización de la confianza entre los Estados miembros y aquellos con los que se han tendido puentes para la cooperación.

Conclusión

La OTAN se ha transformado con rapidez, si se tiene en cuenta que no precisó de cambios sustanciales durante cuatro décadas. Entre 1991 y 1999, respectivamente, las turbulencias en Europa centro-oriental, Asia Central y Medio Oriente exigieron a la OTAN la adopción de dos conceptos estratégicos, que bien pueden definirse como cartas de navegación y definen su perfil y comportamiento en el escenario internacional. Y a partir de 2001, ante la agudización de las acciones terroristas y las tensiones nucleares, de igual manera que los nuevos conflictos en el norte de África y los desafíos geopolíticos planteados por potencias emergentes como Rusia, China, India e Irán, debió asumir un nuevo compromiso político para ajustarse a esas realidades. Gran parte de la discusión política, académica y estratégica, sigue centrándose en la viabilidad presente y futura de la OTAN. Sus críticos argumentan que, incluso al terminar la Guerra Fría, la Organización

perdió su razón de ser. Quienes la han defendido desde entonces, sostienen que la transformación vivida en los últimos dos decenios es la prueba de su capacidad de adaptación a las necesidades de cada época, actualizándose al escenario internacional actual, más conflictivo y complejo, yendo desde la rápida respuesta al colapso del régimen autoritario de Gadafi, en Libia, hasta intervenciones más comprometidas en Irak, Afganistán, África Central o el Océano Índico.

Referencias

- Axworthy, L. (1999). NATO's New Security Vocation. *NATO Review*, 47 (4), 8-11. Recuperado de <http://www.nato.int/docu/review/1999/9904-02.htm>
- Duignan, P. (2000). *NATO: Its Past, Present and Future*. Stanford (CA): Hoover Institution Press.
- Goldgeier, J. (2010). The Future of NATO. *Council on Foreign Relations. Council Special Report*, 51, 1-23.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research. (2012). *Conflict Barometer 2012*. Heidelberg: University of Heidelberg Press Office.
- Huntington, S. (1997). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Paidós.
- International Business Publications. (2010). *NATO Handbook: Structure, Policy, Contacts*. Brussels: NATO Graphics & Printing.
- Kaplan, R. (2012). *The Revenge of Geography: What the Map tells us about Coming Conflicts and the Battle Against Fate*. New York: Random House.
- Kegley, C. (2009). *World Politics: Trend and Transformation*. Florence (KY): Wadsworth Cengage Learning.
- Kolodziej, E. (2005). *Security and International Relations*. New York: Cambridge University Press.
- Kupchan, C. (2012). A Still Strong Alliance. *Policy Review*, 172, 58-70.
- Laqueur, W. (1999). *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*. New York: Oxford University Press, Inc.
- Mandelbaum, M. (1999). A Perfect Failure: NATO's War Against Yugoslavia. *Foreign Affairs*, 78 (5), 3-5.
- Moore, R. (2007). *NATO's New Mission. Projecting Stability in a Post Cold War World*. Westport (CT): Praeger Security International.
- NATO Public Diplomacy Division. (1991). *The Alliance's New Strategic Concept*. Brussels: NATO Graphics & Printing.
- Orfy, M. (2011). *NATO and the Middle East: The Geopolitical Context Post 9/11*. New York: Routledge Studies in Middle East Politics, Routledge.

- Szayna, T. (2001). *NATO Enlargement 2000-2015: Determinants and Implications for Defense Planning and Shaping*. Santa Monica (CA): RAND, Rand Corporation.
- Yost, D. (2010). NATO's evolving purposes and the next Strategic Concept. *International Affairs*, 86 (2), 489-522.