

Después de la Cumbre de Estrasburgo-Kehl

Fernando del Pozo *

Tema: La OTAN celebró una Cumbre en Estrasburgo-Kehl el 4 de abril de 2009.

Resumen: Desde la Cumbre de Praga de 2002, la OTAN ha abandonado la sobriedad tradicional en sus comunicados y cada nueva cumbre amplía su extensión, con lo que resulta difícil aprehender cuál es la contribución de cada una al acervo aliado. También se solían convocar de forma más espaciada, con lo que se reforzaba la solemnidad e interés por las reuniones de jefes de Estado y de Gobierno. Apenas pasado un año de la cumbre de Bucarest en 2008 se convocó una nueva en Estrasburgo y Kehl para conmemorar el 60 aniversario del Tratado de Washington. La efeméride se ha visto superada por la expectación despertada por la presentación en la sociedad atlántica del presidente Obama y el retorno del miembro pródigo francés a la estructura militar de la mano del presidente Sarkozy. Este ARI contrasta la extensión del mensaje con su contenido para evaluar si los resultados de la cumbre representan algo sustantivo para la OTAN o si, por el contrario, son un tributo al creciente número de miembros (¡28 ya!) que obliga a incluir párrafos conteniendo los deseos de cada una de las naciones, por más que algunos no sean muy coherentes unos con otros.

Análisis: Con más de 7.300 palabras y 62 párrafos numerados, la Declaración de la Cumbre de la OTAN celebrada en Estrasburgo (Francia) y Kehl (Alemania) el pasado 4 de abril, ha establecido un récord de facundia en un tipo de documento que originariamente solía ser sobrio, como debe corresponder a los elevados conceptos en él contenidos. Pero hay que admitir que la tendencia ya estaba establecida, y desde la Cumbre de Praga en el año 2002, con una Declaración de menos de la mitad de la actual, la longitud no había hecho más que crecer a través de las cumbres de Estambul, Riga y Bucarest. Trataremos de analizar si tal prodigio de elocuencia se corresponde con la amplitud y profundidad del contenido, o si por el contrario es un simple tributo a la necesidad de complacer al creciente número de naciones. Por otro lado, la habitual cohorte de documentos, comunicados y otras declaraciones que habitualmente acompañan a la Declaración central, ha sido esta vez bastante contenida, siendo solo de interés la Declaración sobre Afganistán y sobre todo el –en este caso excesivamente escueto– Documento sobre la Seguridad de la Alianza.

Todas las Cumbres suelen tener un asunto de fondo –menos aparentemente la de Riga en 2006, que pasó sin pena ni gloria–, bien sea la preocupación o crisis del momento, la acumulación de factores que obligan a una reconsideración de la situación al más alto nivel, o, como en este caso, una combinación de los anteriores más la merecida celebración de un aniversario, el de los 60 años, notable hazaña de longevidad para una organización internacional, en los que ha sobrevivido, más difícil que a su fracaso, a su

* *Almirante (R)*

propio éxito. Pero no parece hayan sido las razones de fondo, sino la puesta en escena lo que ha proporcionado esta vez un nuevo y brillante récord en el nivel de cobertura por los medios. Ciertamente la cuasi-coincidencia con otras celebraciones a nivel de jefes de Estado y de Gobierno con similares asistencias y parecidos asuntos, como la Conferencia de donantes de Afganistán en La Haya, la de la UE con EEUU en Praga, la de los G-20 en Londres y otras varias, y la rutilante presencia del presidente de EEUU en su primera visita como tal a Europa, han proyectado más luz de lo usual, aunque sea en parte reflejada, a la Cumbre de la OTAN que es nuestro objeto de análisis. En contrapartida, los resultados han recibido escasa atención.

Esta última circunstancia, la primera asistencia del presidente Obama tan poco tiempo después del señalado cambio de administración en EEUU, ha dado pie al comentario de que esta Cumbre ha sido la de la reconciliación entre los dos lados del Atlántico, tras una relación que se suponía muy deteriorada en estos últimos años. Bienvenidas sean, sin duda, todas las interpretaciones que, como esta, contienen elementos positivos para el futuro, pero ni las discrepancias anteriores eran un abismo de incomprensión, pues el consenso siempre se preservó, ni el presunto buen tono actual, aún por recibir la primera prueba de fuego, parece haber resuelto todavía el principal problema que padece la Alianza, a saber, la resistencia de gran parte de las naciones europeas a proporcionar fuerzas en Afganistán, así como para la Fuerza de Respuesta de la OTAN (*NATO Response Force*) que, sobre todo la primera, se hacían pasar a la opinión pública como consecuencia o resultado del desacuerdo europeo con la estrategia norteamericana en la lucha contra el talibán.

La elección del nuevo secretario general

Un asunto no menor de la Cumbre ha sido la elección de un nuevo secretario general, el que hará el número 12, ya que el actual ha completado cinco años y medio en el cargo a causa de la prórroga acordada por las naciones precisamente para preparar esta Cumbre. El diplomático y político holandés Jaap de Hoop Scheffer, que ha dado continuas muestras de extraordinaria energía y sobresalientes dotes diplomáticas, ha resultado así merecidamente uno de los más duraderos de la Alianza. Así pues, a las habituales tareas de la cumbre se añadió la de elegir un sucesor, para lo que no existe –a diferencia de otros puestos en el Cuartel General de la OTAN, para los que está instituido un elaborado sistema de votación– otro procedimiento que la discusión y el consenso. Esta vez la discusión fue dura y el consenso difícil de alcanzar, por la oposición de una nación, a pesar de la retirada de todos los candidatos menos uno, el primer ministro danés, Anders Fogh Rasmussen,¹ lo que parecía dejar el camino despejado para su elección.

Con ella como herramienta, el primer ministro turco, Recep Tayyip Erdoğan, se las arregló para elevar la altura del muro que algunas naciones europeas ponen a los deseos turcos de entrar en la UE invocando inoportunamente el hecho religioso, al alegar la pasividad del primer ministro Rasmussen en la famosa crisis de las caricaturas de Mahoma (2005/2006) como razón para no unirse al consenso. Pero a pesar de los sagrados principios puestos en juego, Erdoğan demostró una flexibilidad de vendedor del Gran Bazar aceptando el consenso general a cambio de la creación de dos puestos adicionales para funcionarios turcos, ambos de tercer nivel, uno en la *Private Office*

¹ Para ser elegido secretario general, el candidato debe haber sido previamente miembro del Consejo Atlántico. Todos hasta ahora habían cumplido la condición, habiendo sido ministros de Asuntos Exteriores o Defensa; tan solo Paul-Henri Spaak había sido primer ministro, pero ello había ocurrido antes de la fundación de la OTAN. Esperemos que los largos años de Anders Fogh con la alta responsabilidad de primer ministro no le hagan caer en la tentación de olvidar que es el servidor del Consejo Atlántico, no su presidente.

(Gabinete) presumiblemente para controlar los posibles extravíos anti-islámicos del nuevo SecGen, y otro para ocuparse de asuntos de la relación de la OTAN con los países musulmanes.² Es cierto que Turquía nunca ha estado muy bien representada en el círculo inmediato del secretario general, pero no lo es menos que su íntima enemistad con Grecia y el consiguiente riesgo de elevar las rencillas al nivel del que habitualmente tiene que hacer el papel de *honest broker* no lo hace fácil (idéntica razón por la que Grecia tampoco figura en tal círculo; ya veremos a partir de ahora cuando insista en recuperar el equilibrio perdido; tal vez aparezca otro nuevo DASG para asuntos del mundo ortodoxo). En definitiva, un magro, sectario y espinoso botín para una actuación que habrá hecho a Mustafá Kemal, que instituyó la estricta separación entre religión y Estado antes que muchas naciones europeas occidentales y que puso a la moderna Turquía firmemente –hasta ahora– en el camino de Europa, removerse en su tumba de Anıtkabir.

El contenido de la Declaración

La Declaración efectivamente apenas deja ningún asunto de interés de las naciones aliadas sin mencionar, aunque muchos de ellos sólo de manera superficial. La reintegración de Francia a la estructura de mando es recibida con una sobria mención de poco más de una línea.³ A Kosovo le dedica un largo párrafo describiendo los esfuerzos de las fuerzas allí desplegadas, los deseos de que se establezca el imperio de la ley, la disolución del preocupante Kosovo Protection Corps, la protección de las minorías étnicas, la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y una miríada de detalles, todo ello redactado de tan milagrosa manera que las palabras “independencia” o “unilateral” simplemente no aparecen, ni tampoco el más leve indicio del profundo desacuerdo entre unos pocos aliados, España entre ellos, y la mayoría que han aceptado –algunos incluso impulsado– la indecorosa e ilegal secesión de los albanos-kosovares al amparo de las mismas fuerzas que fueron allí con el bien distinto fin de imponer la ley, la convivencia y la democracia.

A Rusia dedica una considerable extensión, combinando hábilmente la severidad al calificar sus acciones en Georgia promoviendo, amparando y protegiendo la secesión de Abjazia y Sur-Osetia; la amistad al expresar optimistas deseos de colaboración, principalmente en el seno del *NATO-Russia Council*; la diplomacia al ofrecer colaboración en el desarrollo de sistemas de defensa anti-misiles, sin abdicar de expandir el proyecto *Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence* para incluir defensa territorial, todo ello pasando de puntillas por el grave problema presentado en este aspecto por el programa norteamericano de instalar radares y silos de un sistema ABM en la República Checa y Polonia.

Respecto al problema arriba aludido del escaso entusiasmo de los aliados para insuflar fuerzas en la desnutrida, casi anémica ya, *NATO Response Force*, fuerza no solo de

² Parece que los puestos son *Deputy Director of the Private Office* (subdirector del Gabinete del SecGen), y *Deputy Assistant Secretary General* en la División *Political Affairs and Security Policy*. La aparición del calificativo *deputy* en ambos al parecer ha desorientado a algunos medios que han publicado que uno de los puestos obtenidos era nada menos que el de *Deputy Secretary General*. Aunque nada es todavía oficial, ni mucho menos público, según los conocedores de esas intimidades no hay tal conmoción, y ese puesto sigue firmemente en manos italianas, como casi siempre ha ocurrido.

³ La reintegración es más simbólica que real: Francia ya se encontraba desde 1997 en el Comité Militar, y mantenía oficiales en los mandos con responsabilidad sobre fuerzas expedicionarias (CJTF y NRF), es decir, gran parte de los existentes; por otro lado sigue sin participar en el Grupo de Planes Nucleares (NPG). En la práctica, por tanto, la decisión se traducirá en un importante aumento de personal militar en los cuarteles generales, y la participación en el Comité de Planes de Defensa (DPC), usado hasta ahora a veces como mecanismo para evitar ciertas objeciones francesas.

intervención, sino declarado mecanismo de transformación de todas las fuerzas aliadas, los jefes de Estado y de Gobierno se limitan a expresar el deseo de que el problema lo arreglen los ministros de Defensa en la próxima reunión. Sin instrucciones adicionales ni intento alguno de resolver el subyacente problema filosófico de si la NRF se debe emplear con naturalidad en cualquier ocasión, por ejemplo como reserva en operaciones en curso, como Afganistán (*use it or lose it*, dicen los americanos), o debe reservarse para más altas ocasiones, como propugna Francia, no parece que los píos deseos de sus excelencias vayan a ser resueltos por sus subordinados.

Tampoco aportan gran novedad las obligadas referencias a la incorporación de Albania y Croacia, a la importancia del Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa (CFE) y la suspensión de su cumplimiento por parte de Rusia –un lamento más de la Declaración de las acciones de Putin–, a la reiteración de la promesa en la Cumbre anterior a Ucrania y Georgia de que algún día serán aliados, a los deseos de que Macedonia llegue a un arreglo sobre su nombre con Grecia, al Tratado de no Proliferación y su violación por la República Popular de Corea (no hay mención de Irán), y las fervorosas peticiones a Azerbayán, Armenia, Moldavia y Georgia de que arreglen sus asuntos pacíficamente con respeto a la integridad territorial de todos (metafísicamente imposible de obtener simultáneamente en el caso de los dos primeros). Más novedosa es, en cambio, la mención al *High North*, donde las ambiciones rusas de explotación del fondo marino y las posibilidades de que el calentamiento global pueda abrir nuevas vías de navegación han puesto de moda esta región. Sin embargo, su mención es sólo acompañada de agradecimiento a Islandia por organizar un seminario en Reikiavik, sin explorar el significado de estos hechos desde el punto de vista de la seguridad de la Alianza.

No podía tampoco dejar de mencionar en diversos contextos a la UE, de los que cabe resaltar como más significativo un largo párrafo, de redacción un tanto confusa como consecuencia de las difíciles tareas de explicar que ya no hay objeción a que la UE desarrolle sus propias capacidades, y de pedirle a Turquía, sin mencionarla, que deje de obstruir las relaciones entre ambas organizaciones, insertando para suavizarlo una inmerecida alabanza a la “significativa contribución de los aliados no-UE a esos esfuerzos” (de refuerzo mutuo, se entiende). En este sentido también se menciona la operación de la OTAN anti-piratería *Allied Protector* y la de la UE *Atalanta*, aunque sorprendentemente manifiesta que son de naturaleza complementaria (junto con la TF 151 norteamericana). Pero si es cierto que son complementarias, y además contribuyen a ellas básicamente las mismas naciones con idéntica doctrina y parecida misión (nuestra nación tiene barcos en dos de las tres fuerzas mencionadas), un observador ecuánime no puede por menos que preguntarse por qué no están bajo un mando común, con misiones asignadas iguales o realmente complementarias (ahora más bien se solapan) e idénticas reglas de enfrentamiento, las cruciales ROE.

Por fin, un nuevo Concepto Estratégico

De mucha mayor importancia ha sido sin duda el lanzamiento de un nuevo proceso para actualizar el Concepto Estratégico de la OTAN, anunciado en la Declaración pero consagrado en un documento independiente, la Declaración sobre la Seguridad de la Alianza. Muy escueta y de escaso valor por sí misma –excepto como acta notarial del mandato– esta Declaración se debía haber aprobado en la Cumbre anterior, y el Concepto Estratégico en esta, si no hubiera sido por el cambio de Administración norteamericana ocurrido entre las dos, que impidió el acuerdo del anterior presidente. Lo esperado y claro de la decisión, sin embargo, deja dudas sin despejar respecto al modo de llevarlo a cabo. Aunque la Declaración habla de un “amplio grupo de cualificados expertos” que deberán llevar a cabo la tarea, el hecho de que el Consejo Atlántico deberá

seguir de cerca el proceso produce preocupación por la misma razón por la que un excesivo número de cocineros estropea el caldo, según reza el dicho inglés.

Precisamente, una de las razones del éxito del fundamental Harmel Report de 1968 –que estableció la combinación de disuasión y distensión como base de la estrategia aliada– es que su elaboración se encomendó a un reducido grupo de seis expertos que elaboraron coordinadamente las diversas partes y en menos de un año, sin intervención de las naciones, presentaron un texto de apenas dos páginas y media que cambió el curso de la OTAN y, se puede decir sin hipérbole, del mundo. No es fácil imaginar un texto de similar concisión e importancia emergiendo ahora de un proceso en que cada semana los embajadores de 28 naciones tienen la oportunidad de comentar, criticar e introducir sus particulares preocupaciones. Además de que, para alimentar adecuadamente el apetito informativo de las delegaciones nacionales y procesar sus comentarios críticos, será imprescindible la implicación de lleno del Secretariado Internacional, introduciendo así un foro de discusión adicional, en el que los diplomáticos y funcionarios sirviendo en el Cuartel General de la OTAN tendrán la oportunidad, que no dejarán pasar, de introducir sus propias opiniones, no necesariamente coincidentes con las de la nación de cada uno.

Todo esto será difícilmente conciliable en un documento que tendrá que contener con cuestiones fundamentales, que afectarán a la esencia de la Alianza: (1) cómo encontrar un equilibrio entre los requerimientos del Artículo 5 del Tratado de Washington, intocables para muchos aliados, sobre todo aquellos que están bajo la alargada sombra de la Rusia de Putin, y la necesidad de acometer operaciones fuera de él, la mayoría de las que hoy nos tienen ocupados; (2) cuál es el significado de la palabra “solidaridad” en el ambiente estratégico de hoy, cuando las acciones hostiles toman las formas de ciber-ataques, de cortes del flujo de energía, o de manipulaciones del mercado financiero, que no son susceptibles de respuesta militar pero requieren acción colectiva; (3) cómo contener con la crisis económica, que hace a los Gobiernos recortar los gastos de defensa –es el candidato fácil frente a la opinión pública– justo cuando Occidente es más vulnerable a los nuevos riesgos y amenazas; en fin, (4) un importante número de cuestiones cuyas respuestas no se pueden encontrar en el Tratado ni en el actual Concepto Estratégico, que data de 1999. Una tarea de tal magnitud que ya hay quien piensa que el año y medio concedido hasta la próxima Cumbre en Portugal será muy escaso.

La reforma

La Declaración menciona también, y muchos lo ponen un tanto artificialmente en el contexto del proyecto de Concepto Estratégico, la reforma del Cuartel General, reforma organizativa se entiende (aunque podría indirectamente afectar a la construcción del nuevo edificio al otro lado del Boulevard Leopold III). El anterior intento de reforma, liderado por el actual secretario general y encomendado a un diplomático independiente, naufragó en una excesiva ambición, que incluía entre otros el proyecto de fundir el Secretariado Internacional y el Estado Mayor Internacional. Es notorio que en algunos círculos cuando se oye la voz “reforma” el primer pensamiento y deseo van a la absorción del comparativamente pequeño (400) pero eficiente Estado Mayor militar por el mucho mayor (1.300) Secretariado, de organización no muy coherente y continuamente cambiante. Pero el atractivo de la aparente mayor coordinación así obtenida quedaría más que superado por el catastrófico inconveniente de que, con el pez chico devorado por el grande, el Comité Militar se vería privado de la herramienta que le permite ofrecer al Consejo Atlántico una independiente opinión profesional pero en la que todas las naciones pueden ver reflejadas sus opiniones y preocupaciones. Sin ello, la opinión militar de SACEUR, que a su gorra OTAN superpone su más sólida identidad nacional

como *Combatant Commander* del mando norteamericano de Europa, llegaría al Consejo más pura, con más peso, más rápida, menos diluida... y mucho más norteamericana.⁴ Esperemos que tal desatino no se consume.

Afortunadamente, hay otros campos donde los deseos de mayor agilidad y eficacia pueden encontrar su reflejo en la reforma, como capacitar a las comisiones subordinadas del Consejo y del Comité Militar para abandonar el principio del consenso en beneficio de una votación mayoritaria, algo tabú por muy buenas razones en el escalón final de decisión, pero técnicamente posible en los trabajos previos; o la reducción del número de comités (más de 40) y grupos de trabajo (probablemente cientos).

Otro proyecto de reforma propuesto informalmente por algunas naciones ha sido el establecimiento de un Cuartel General especializado en operaciones humanitarias. Esperemos que tal invento no llegue a fruición, pues aunque las fuerzas armadas, con su capacidad para operar en medio de la mayor catástrofe posible que es la guerra, pueden proporcionar y proporcionan una crucial ayuda en las catástrofes mal llamadas "humanitarias", naturales o provocadas, el especializarlas para ello sería en perjuicio de su misión central, su *core business* en la gráfica expresión inglesa, que es ni más ni menos que disuadir al enemigo de acometer aventuras dañinas, ante el riesgo de recibir daños mayores, y derrotarlo si la disuasión no hace efecto.

La cuestión afgana en la Cumbre

Finalmente, es preciso comentar la Declaración de la Cumbre sobre Afganistán. Se trata de un documento corto –tal vez la Conferencia Internacional sobre Afganistán celebrada en los Países Bajos sólo unos días antes le haya quitado el viento a las velas– y de una corrección política tan estricta que el nombre de Pakistán apenas aparece de pasada,⁵ lo que puede resultar sorprendente para el que haya leído el reciente libro de Ahmed Rashid *Descent into Chaos*, en el que argumenta persuasivamente que el problema de Afganistán es en realidad Pakistán, sus fobias y sus eficaces Servicios Secretos, ideológicamente colonizados por los talibán. Uno recibe la impresión de que seguir con la política seguida hasta ahora, patrocinada por EEUU, de tratar a Pakistán como si fuera una nación normal, en vez del Estado fallido que ya es, y lo que es peor con el arma nuclear en grave riesgo de caer en manos de esos *extremistas* a los que tan contenidamente alude la Declaración, es caminar decididamente hacia el caos que Rashid anuncia.

En definitiva, la Declaración sobre Afganistán no pasa de ser una lista de buenas intenciones, sin que tan siquiera se note una mayor presión a las naciones para que contribuyan con más generosidad a una guerra en la que la OTAN se juega mucho, pero todo Occidente se juega mucho más (una considerable cantidad de naciones occidentales no aliadas lo han comprendido así, contribuyendo a la ISAF), su papel en el mundo sin duda, pero tal vez el riesgo de un intercambio nuclear. Lamentablemente, sabiendo que EEUU ha aumentado recientemente de manera notable su contingente en Afganistán, y que esperaba que las naciones europeas hicieran lo propio, esa falta de petición explícita puede significar que EEUU ha perdido la esperanza de que Europa vaya nunca a ser un aliado fiel y cooperador.

4 De ahí la nota de salvaguarda en la Declaración: "... *duly safeguarding the role of the Military Committee...*". Si no existiera tal peligro no sería necesaria la nota.

5 "We recognize that extremists in Pakistan especially in Western areas and insurgency in Afghanistan undermine security and stability [...] we have agreed to [...] encourage and support the strengthening of Afghan and Pakistani government cooperation; and build a broader political and practical relationship between NATO and Pakistan".

Conclusión: En fin, una Cumbre cuya importancia venía dada por factores más bien anecdóticos, como el cumpleaños de la Alianza y la inauguración del presidente de EEUU, pero que ha adquirido su verdadero valor por la largamente esperada decisión de lanzar el Concepto Estratégico y con ello la promesa de revisar algunos aspectos fundamentales de la Alianza que los acontecimientos de estos últimos 10 años pueden haber dejado necesitados de ello, y por la reincorporación de Francia a la estructura militar (el ingreso de dos nuevos aliados ya no es últimamente noticia; sucede a un ritmo regular). En otras cuestiones más cotidianas pero muy importantes, como la *NATO Response Force* o Afganistán, los resultados han dejado un sentimiento de desilusión, al no apreciarse cambios importantes en el panorama.

Finalmente, debemos agradecer a Jaap de Hoop Scheffer su excelente contribución a la sexagenaria Alianza, así como desear a Anders Fogh un mandato con pocos conflictos (desear ninguno sería ilusorio), y que en los próximos cuatro años, los suyos, veamos el problema de Afganistán resuelto.

Fernando del Pozo
Almirante (R)