

Tras la Cumbre de la OTAN en Bucarest

*Fernando del Pozo **

Tema: En términos generales, la Cumbre de la OTAN en Bucarest ha sido un éxito.

Resumen: La Cumbre de la OTAN en Bucarest ha sido globalmente un éxito. Resolvió un número importante de cuestiones que estaban siendo negociadas, tales como la incorporación de Croacia y Albania. Como se esperaba, Macedonia no lo consiguió, pero el problema no debería tardar en solucionarse, y se han hecho progresos sustanciales respecto a Ucrania y Georgia, a pesar de la presencia entre bastidores de Rusia. El resultado no fue tan satisfactorio en lo que se refiere al diseño de un Nuevo Concepto Estratégico, pero se espera que la Declaración sobre Seguridad de la Alianza conduzca a nuevos avances en la próxima cumbre, que se celebrará en la primavera de 2009 en Estrasburgo y Kehl.

Análisis: Antes de la Cumbre de Bucarest, expusimos algunas reflexiones, incluyendo una valoración de los posibles resultados, sobre los temas que se debatirían y el cómo y el por qué de los temas más interesantes. Ahora que la cumbre ha terminado, es hora de examinar qué expectativas se han cumplido y cuáles no, y por qué, y –lo que es más importante– cuáles son las nuevas expectativas y qué camino hay que tomar.

Nuestra primera observación es que el presidente Bush parece haber ido a la cumbre con el objetivo de convertirla en una parte importante de su legado. Consciente de que ésta era su última oportunidad de conducir las cosas en la dirección que él desea, no dejó de ejercer presión en ciertas áreas clave, como veremos. El debate que tuvo lugar a continuación contribuyó a garantizar que la cumbre no quede rápidamente olvidada, como ocurrió con el anterior encuentro en Riga, sino que –junto con el encuentro del año próximo– sea, si no decisivo, al menos un punto de referencia importante para guiar la política de la Alianza Atlántica en los próximos años.

El primer punto esencial a considerar es la ampliación. Aunque el número de candidatos, o países propuestos para ser candidatos, no se acercaba ni de lejos al de la reunión denominada *big bang* de Praga en 2002, no era nada desdeñable. Había tres naciones en el Plan de Acción para la Adhesión (MAP), por ejemplo, con bastantes posibilidades de convertirse eventualmente en aliados de pleno derecho, aunque no exista una fecha exacta para ello y su admisión esté sujeta al cumplimiento de las condiciones precisas que son periódicamente examinadas por el Consejo del Atlántico Norte. De ellos, Albania y Macedonia han tenido este estatus al menos durante siete años, mientras que Croacia acaba de conseguirlo. Sin embargo, se daba por seguro que solo Croacia contaba con verdaderas posibilidades de ser admitida, mientras que Albania y Macedonia tenían

* *Director del Proyecto OTAN-UE, Real Instituto Elcano*

bastantes circunstancias en contra. Macedonia, además de la cuestión de si había cumplido o no con todos los requisitos, se veía perjudicada por el enojoso problema de su nombre oficial, “República de Macedonia”, que se encuentra impugnado por Grecia. Los griegos alegan que el nombre de Macedonia delata ambiciones expansionistas de apoderarse de otras partes del antiguo reino de Macedonia de Alejandro Magno, parte del cual –posiblemente la mayor parte– pertenece hoy en día a Grecia y forma parte de la venerada herencia de la Grecia clásica.

Por último, no solo se cumplió la predicción de que Croacia sería admitida, sino que también Albania vio cumplidas sus aspiraciones, puesto que ambos países fueron invitados a unirse a la Organización. Macedonia únicamente logró el reconocimiento de sus esfuerzos reformistas –que fueron incluso aplaudidos– y la promesa de que se le invitará a adherirse tan pronto como se resuelva el problema del nombre, sugiriendo implícitamente que para ello no se necesitará una cumbre en toda regla.

En los últimos años, se han planteado muchas fórmulas para resolver el problema del nombre de Macedonia, la peor de las cuales es sin duda el nombre que se usa de forma cotidiana en la OTAN –aunque fue un nombre inventado en la ONU–: “La Ex República Yugoslava de Macedonia” (*The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, FYROM). Esta solución de compromiso ha tenido el extraño resultado de que el lugar alfabético de Macedonia tanto en el Consejo de la Asociación Euro-Atlántica (EAPC) como en la Asamblea General de la ONU se encuentre en la letra “T” (la letra “M” es inaceptable para los griegos, mientras que la “Y” y la “F” lo son para los macedonios). También ha hecho muy difícil adoptar el nuevo sistema de acrónimos de tres letras de la OTAN, por las mismas razones. Cuando se acercaba la cumbre, en un intento desesperado, se sugirieron otras formulas, pero todas fracasaron estrepitosamente, incluyendo “República de Macedonia (Skopje)”, “Macedonia-Skopje” o “Nueva Macedonia” (solución que, como es comprensible, irritaba a los macedonios, orgullosos como están de la historia de su país) y otras muchas. La autorización de los jefes de Estado y de gobierno (*Heads of State and Government*, HOSG) al Consejo de Embajadores para que invitase a Macedonia no garantiza que el problema se vaya a resolver pronto: los griegos han dicho que no aceptarán ningún nombre que incluya la palabra “Macedonia”, y los macedonios no aceptarán ningún nombre que no lo incluya. Lo que es peor, de acuerdo con un sondeo reciente, la gran mayoría de los macedonios están más dispuestos a renunciar a la muy deseada entrada en la OTAN que a su nombre constitucional.

Pero estos no eran los únicos países candidatos a una posible ampliación de la Alianza. Ucrania y Georgia estaban en la agenda, no como candidatos inmediatos al ingreso, pero se esperaba, sobre todo por parte de EEUU, que se enviara algún tipo de señal que les permitiese tener esperanzas de cara a una futura admisión. La cuestión, mucho más revolucionaria que las anteriores o actuales ampliaciones, se preveía como una fuente de conflicto, como así fue. Para empezar, las posiciones a favor y en contra de la admisión de Ucrania y Georgia estaban ya muy divididas antes de la cumbre, con EEUU liderando con firmeza los apoyos y Alemania y Francia encabezando a los países en contra. Sin duda por razones tácticas (que no funcionaron), no hubo ningún intento de lograr un compromiso o de suavizar el problema previamente, como suele ser la práctica habitual con otros asuntos espinosos. Por el contrario, lo esencial del debate se dejó para una muy inusual serie de reuniones con el formato denominado “1+0” (es decir sólo los interlocutores, sin asistentes que toman apuntes sentados detrás) a nivel de jefes de Estado y de gobierno (HOSG) o de ministros de Asuntos Exteriores, o “1+1” (HOSG más ministros de Asuntos Exteriores). Se esperaba, claramente, sobre todo en el bando de la

propuesta, que se evitase una componenda y se alcanzase una decisión positiva. EEUU no estaba solo en su propósito y optimismo, ya que contaba con el apoyo de varias naciones, sobre todo de los países cercanos a Rusia. Pero la OTAN es la OTAN, y lo que salió de las sesiones a puerta cerrada fue tan sólo una componenda. No se aprobaron planes MAP, el paso previo para el ingreso en la Alianza Atlántica, para Ucrania y Georgia, que hubiera sido la señal esperada, como ha ocurrido hasta ahora con los anteriores aspirantes. Por el contrario, se emitió una declaración realmente novedosa en la que se proclamaba: “Hemos acordado hoy que estos países se convertirán en miembros de la OTAN”, apoyada por las afirmaciones “MAP es el próximo paso para Ucrania y Georgia en su camino directo al ingreso” y “Apoyamos las solicitudes de estos países para el MAP”. Resulta sorprendente que un ingreso eventual sea garantizado antes incluso de que se acuerde el MAP, pero es evidente que los acuerdos surgen de circunstancias inusuales.

El principal obstáculo para que comience el proceso de ingreso para Ucrania y Georgia son los profundos desacuerdos que estos países mantienen con Rusia, además de cuestiones energéticas. En el caso de Georgia, esto se complica con los movimientos de independencia en Osetia del Sur y en Abjasia y, en el caso de Ucrania, con los problemas inherentes a lo que se ha descrito como un país dividido entre este y oeste. Todo esto, unido a las críticas manifiestas por parte de Rusia –incluso la hostilidad– ante esta posibilidad de ampliación de la OTAN, ha llevado a una situación sin salida: si se aprueba, Rusia tomará represalias de muchas formas que perjudicarán a la Organización del Tratado del Atlántico Norte, tanto colectivamente como de forma individual. Podría negarse a aceptar una declaración OTAN-Rusia o intensificar su oposición al escudo de defensa antimisiles –oposición ya bastante firme en la actualidad –, o bien actuar precipitadamente en la cuestión de los suministros de gas a Europa Occidental a través de Ucrania o, en última instancia, abandonar sus titubeos a la hora de denunciar el Tratado sobre las Fuerzas Convencionales en Europa (CFE). Si la ampliación no llega a aprobarse, la OTAN ofrecería una imagen de debilidad al aparecer como rehén del veto ruso sobre sus decisiones soberanas.

En cualquier caso, el arreglo dio resultado. De todas las posibles medidas negativas que Rusia podría haber adoptado, solo la primera –y la más suave– se llevó a efecto: la esperada Declaración que tan arduamente había sido negociada las semanas anteriores fue sustituida por un comunicado del presidente que, a pesar de recibir la misma atención de los medios de comunicación que un comunicado normal, puede ser fácilmente rechazado por cualquiera de las partes. El presidente Putin eligió, según parece, interpretar la decisión sobre Ucrania y Georgia como un acuerdo para no incorporar a estos países a la OTAN, y no se enfrentó a los aliados sobre la espinosa cuestión del sistema de defensa antimisiles en Polonia y la República Checa. Es más, firmó un acuerdo para permitir el tránsito de material y personal de la OTAN a través de territorio ruso en apoyo de la Fuerza Internacional de Seguridad y Asistencia a Afganistán (ISAF). Como era de esperar, criticó la interpretación y aplicación de los aliados del Tratado CFE por considerarlo perjudicial para los intereses rusos, y mantuvo su amenaza de retirarse del mismo. Sin embargo, en conjunto, los resultados han sido relativamente positivos en un área –las relaciones entre la OTAN y Rusia– a menudo sembrada de peligros.

Las expectativas estaban en gran medida centradas en Afganistán, y no se vieron defraudadas. En vez de contentarse con un largo párrafo sobre Afganistán dentro de la habitual Declaración de la Cumbre, los jefes de Estado y de gobierno en formato ISAF (es decir los aliados más los países contribuyentes ISAF, el presidente Karzai y el

secretario general Ban Ki-moon) emitieron un documento independiente titulado “Visión estratégica ISAF”, de gran interés. Su principal mensaje era un compromiso internacional a largo plazo, así como un claro llamamiento a los afganos para que tomen el futuro en sus manos. Este llamamiento logró de Karzai un compromiso para hacerse cargo de la seguridad en la región de Kabul antes de agosto de 2008 con el ejército nacional afgano, que está adquiriendo cada vez más autoridad. De cumplirse esta promesa, supondría una mejora significativa incluso respecto a los pronósticos más recientes. El cambio de énfasis, claramente detectable en el documento “Visión Estratégica ISAF”, que se aleja de una situación en la que los aliados son los actores y Afganistán el sujeto pasivo para acercarse hacia un Afganistán con mayor responsabilidad respecto a su propio futuro, fue quizá la nota dominante en la sección afgana de la cumbre.

Otra respuesta positiva al llamamiento a una mayor contribución vino de Francia, que este verano enviará un batallón completo a la Región Este. Canadá, los Países Bajos y el Reino Unido, que han mantenido en alto la bandera de la OTAN en la conflictiva Región Sur desde que la fuerza ISAF se trasladó allí, han sufrido más bajas en combate que en ningún otro lugar y han pedido, comprensiblemente, que el peso de esta zona se reparta de forma más equitativa, aunque su demanda no parecen haber tenido mucho éxito. Tampoco se consiguió ninguna promesa por parte de España –entre otros países– de aumentar su presencia militar o de relajar la salvedad que limita el número de sus efectivos en la zona pese a la fuerte presión de los demás países.

En el lado negativo, y a pesar de las peticiones de ciertos países, no se ha hecho ningún esfuerzo para definir qué es lo que constituye el éxito. Aunque el propósito general no necesita mucha explicación, cuantificar el progreso hacia el objetivo deseado es absolutamente necesario, sobre todo cuando la opinión pública, dentro y fuera del grupo de los países contribuyentes ISAF, puede variar fácilmente ante cualquier importante noticia negativa. El empeño en culminar esta misión sólo se puede mantener si existen criterios claros para cuantificar el éxito.

La cumbre, en lo que se refiere a Kosovo y al despliegue de la KFOR (Fuerza para Kosovo), que debería estar terminando de haber tenido éxito el plan Ahtisaari, esquivó el difícil problema planteado por la declaración de independencia unilateral albano-kosovar. Aunque algunos aliados han aceptado –incomprensiblemente– esta decisión, e incluso se han mostrado oficialmente satisfechos ante la audaz declaración, otros, entre ellos España, han mantenido la cabeza fría y no han reconocido la autoproclamación de la provincia al estatus de nación, movimiento que contraviene claramente la legalidad internacional, niega los principios mismos de tolerancia étnica y religiosa que nuestra intervención allí en 1999 trató de defender, y crea un precedente lamentable para otras áreas en conflicto, principalmente en zonas próximas pero también en otros lugares. Por lo tanto, a fin de no resaltar esta división, los jefes de Estado y de gobierno de la HOSG se limitaron a declarar la continuidad de la misión KFOR prorrogando el cumplimiento de la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 1244. Reconocieron además la misión “Estado de derecho” de la ONU, pasando por alto el hecho de que es la UE quien está llevando a cabo esta misión bajo el acrónimo ULEX. Esto también es una doble fuente de discusión: en primer lugar porque los aliados no se ponen de acuerdo sobre si los acuerdos Berlín + son pertinentes o no para cumplir con el requerido suministro de apoyo militar por parte de la OTAN a esta misión civil de la UE. En segundo lugar, porque echa sal en las heridas de Serbia, que no lo considera necesario en el marco de la resolución 1244.

Los comunicados emitidos por los jefes de Estado y de gobierno sobre la Fuerza de Reacción Rápida de la OTAN (NRF) han sido bastante predecibles. Al igual que en las reuniones habituales de los ministros de Defensa –incluso de los embajadores–, todos los aliados coinciden en que la NRF necesita más tropas y más apoyo, sobre todo más helicópteros de transporte, estratégicos y de corto alcance, para remediar toda una serie de carencias que amenazan con convertir a la NRF en una declaración vacía más que en una fuerza conjunta capaz, en el mejor de los casos, de operaciones de inserción inicial, por no hablar de toda una serie de funciones de apoyo en operaciones de paz. Las declaraciones de buena voluntad son colectivas pero solo con gran esfuerzo las naciones individuales aceptarán que se trata de un compromiso vinculante para todos y cada uno. Esperemos que esta vez, con el peso añadido de HOSG, la declaración logre aflojar las carteras nacionales durante la próxima conferencia sobre las fuerzas de la OTAN. Sin embargo, merece la pena mencionar que los párrafos sobre la NRF incluyen referencias al dominio de la información, a la necesidad del retrasado y recortado Sistema de Vigilancia Terrestre de la Alianza, y al nuevo concepto de “alerta marítima situacional” (MSA).

Produjo cierta sorpresa la inclusión en la Declaración de un debate sobre el sistema de defensa antimisiles que se encuentra en un avanzado nivel de planificación por parte de EEUU, con radares y lanzamisiles en la República Checa y Polonia. La oposición de Rusia a los planes de EEUU amenaza con destruir el Tratado CFE. La Declaración vincula este sistema a “cualquier arquitectura de defensa antimisiles en toda la OTAN”, que en el siguiente párrafo se amplía a explorar “la posibilidad de unir los sistemas de defensa antimisiles de Estados Unidos, OTAN y Rusia en un momento apropiado”. Nadie sabe si esta frase se incluyó para suavizar la oposición de Rusia al sistema de defensa estadounidense, pero el uso de palabras como “arquitectura” en lugar de “sistema”, que se hubiera utilizado probablemente si los planes estuviesen avanzados y “... en un momento apropiado” podría dar una pista.

Una gran decepción fue no llegar a un acuerdo sobre el lanzamiento del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza (SC), dada la evidente obsolescencia de la versión actual, que data de 1999. No había muchas expectativas de que se aprobase antes de la cumbre de 2009, sobre todo por las dificultades políticas que plantea el cambio de presidencia en EEUU entre ambos acontecimientos. Por otra parte, se esperaba que al menos Alemania presionara para que fuera adoptada una decisión, y era público y notorio que el secretario general estaba a favor. El resultado, fiel a la tradición de la OTAN de buscar un acuerdo aceptable para todos, fue la redacción de un borrador de un nuevo documento denominado “Declaración sobre la Seguridad de la Alianza”, que se supone será entregado y adoptado en la cumbre de 2009.

Si se hubiera redactado un borrador para un nuevo Concepto Estratégico, como se pretendía, hubiera supuesto rebajar el nivel al cual se resolverían las actuales contradicciones y problemas doctrinales de la OTAN, porque estas son tan profundas e importantes que en principio deberían debatirse dentro del intocable Tratado de Washington. Se pensaba que rebajar de esta manera el debate a un nivel de Concepto Estratégico (SC) ayudaría a aliviar los recelos de ciertas naciones. Pero, de hecho, el acuerdo alcanzado ha significado degradarlo aún más, hasta una declaración cuyo lugar en la jerarquía documental de la OTAN se desconoce por ahora, pero que es sin duda inferior al SC. Si este documento tendrá valor por sí mismo y se convertirá en la herramienta de “visión más articulada y fortalecida de la misión de la Alianza a la hora de enfrentarse a los desafíos cambiantes del siglo XXI (...)”, como dice la Declaración de la

Cumbre, o si abrirá el camino a un SC más completo y revolucionario, está por ver. Por el momento, nos tendremos que conformar con este arreglo.

Se esperaba mucho más de las recientes declaraciones del presidente Sarkozy sobre el pretendido regreso de Francia a la estructura militar integrada de la OTAN, o mejor dicho, según explicó el propio presidente francés, la renovación de la relación de Francia con la OTAN. No ha ocurrido nada, pero se sabía que el deseo del presidente exige mucho trabajo teórico en París para poder materializarse, trabajo que supuestamente tendría que haber dado sus frutos en un nuevo Libro Blanco que debía haberse publicado el pasado mes de marzo. Sin embargo se ha aplazado justo hasta antes de que Francia asuma la presidencia de la UE el 1 de julio. Oiremos más sobre ello una vez que se haya publicado el Libro Blanco francés, y quizá durante las discusiones que lleven a la puesta al día del actual documento Visión de Largo Alcance de la UE, que Francia pretende promover durante su presidencia de la UE a pesar de que sólo tiene dos años de antigüedad.

Como se esperaba, la Declaración de la Cumbre incluye una referencia al papel de la OTAN en la Seguridad Energética, una tarea que impuso a sí misma en Riga hace 18 meses. El párrafo es bastante anodino, puesto que contiene algunas afirmaciones generales pero poco material original, asignando la tarea al Consejo del Atlántico Norte – en sesión (embajadora) permanente– de prepara, a tiempo para la próxima cumbre, un informe sobre los progresos alcanzados. Expresiones como “compartir información”, “proyectar estabilidad” y “apoyar la gestión consecuente” no parece que hayan despertado el entusiasmo del Consejo a la hora de producir ideas nuevas y audaces en este importante problema.

Conclusiones: En general, la Cumbre de Bucarest ha sido un éxito. No cumplió con todo lo que se había puesto sobre la mesa –lo cual era de esperar–, pero sí avanzó en gran parte de los temas y desde luego los progresos fueron mayores que en la anterior cumbre en Riga. Quizá la principal apuesta era la ampliación, y en este sentido su actuación fue satisfactoria: Croacia, como se esperaba y Albania, aspirante desde hace tiempo, son ahora miembros de la OTAN. Macedonia no lo logró, pero era algo seguro de todos modos y se supone que el problema se resolverá pronto. En los casos de Ucrania y Georgia, el progreso fue mucho mayor de lo que cabía esperar. Pese a ello, y otras cuestiones difíciles, como la defensa antimisiles, y a que no se haya conseguido firmar una declaración común, el balance de la cumbre con Rusia ha sido claramente positivo. Del lado negativo, hay que lamentar que no se haya logrado el lanzamiento de un nuevo Concepto Estratégico, pero queda la esperanza de que la Declaración sobre la Seguridad de la Alianza suscite una reforma más ambiciosa de la estrategia de la Alianza. Por lo tanto, tal y como se preveía, la Cumbre de Bucarest se entenderá en el futuro solo en combinación con la próxima cumbre que se celebrará en Estrasburgo, Francia, y en Kehl, Alemania, en primavera de 2009.

Fernando del Pozo
Director del Proyecto OTAN-UE, Real Instituto Elcano