



OTAN, 40 años. Un aniversario difícil

RAFAEL L. BARDAJI,
Director del Grupo de Estudios Estratégicos

EL 4 de abril se cumplen cuarenta años de vida de la Alianza Atlántica y gran parte de la comunidad estratégica y, sobre todo, de la maquinaria OTAN, el entramado de organismos y funcionarios que constituyen su cuerpo visible, se preparan para celebrarlo. Bruselas será la capital donde, durante todo el mes de abril, se darán cita los padres de la criatura, así como sus herederos, para reafirmarnos en los logros que la Alianza ha conseguido con su quehacer.

Es lógico. Dean Acheson, antiguo Secretario de Estado norteamericano, ha escrito en sus memorias que participar en la elaboración de la política exterior de los EE.UU. en la segunda mitad de los años 40 era como estar "presente en la Creación misma", pues de las decisiones que se tomaban y ejecutaban

estaba naciendo un nuevo orden trasatlántico, un sistema de seguridad nunca visto antes en la historia. Desde entonces, la OTAN ha pasado por vicisitudes varias, tales como la salida de Francia de la estructura militar integrada o la batalla de los euromisiles que tanto sacudió el suelo del Viejo Continente, por citar sólo algunas. Pero siempre ha salido más o menos airosa ante sus retos externos y crisis internas —que han sido numerosas— y ha sabido cómo adaptarse a las circunstancias sin dejar de cumplir con sus objetivos: mantener la seguridad y la paz de sus miembros. Y por ello es lógico que quiera celebrarse la existencia de una Alianza defensiva que es la primera que se mantiene permanentemente en tiempo de paz.

Sin embargo, no es esa la única cara de la moneda. Decía Henry

Kissinger en una de sus muchas disertaciones públicas que había dos formas de hablar sobre la OTAN. La primera, cantando las alabanzas de lo mucho conseguido, la paz lograda, la cooperación entre 6 naciones tan distintas, las crisis resueltas, etc. Tal y como hemos hecho más arriba. La segunda, deplorando todos los temas sin resolver. A saber, la distancia abierta entre la estrategia declaratoria y su ejecución, el desequilibrio entre distensión y disuasión, el desarrollo del control de armamentos, la creciente incompreensión entre americanos y europeos, su falta de acuerdo sobre cómo tratar con la Unión Soviética, y tantos otros.

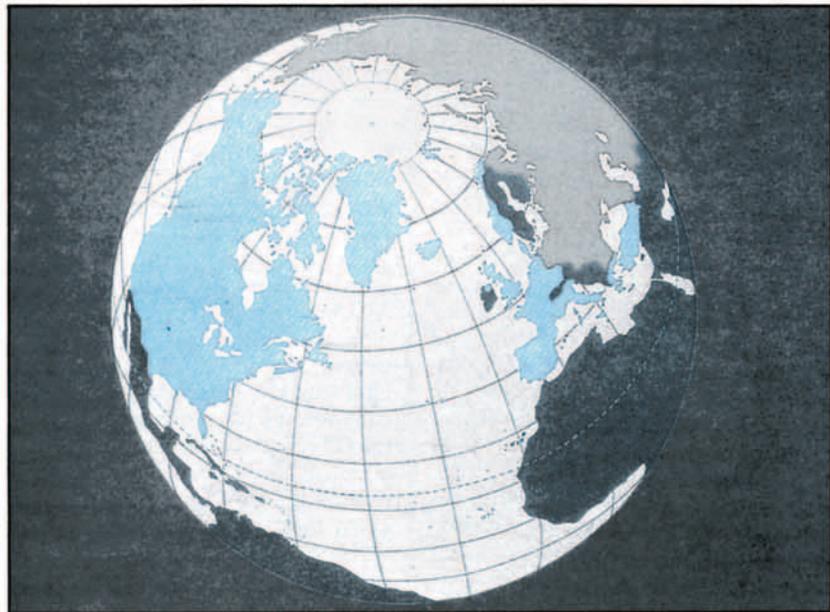
Y tenía razón. El problema actual, 40 años después de la firma del tratado de Washington, es que la visión complaciente acerca de la OTAN está prácticamente circuns-

crita a su Secretario General, a la burocracia que le rodea y poco más. No es sólo que las disputas que hoy dividen a los aliados se manifiesten de una manera más agria y vayan acompañadas cada vez más de mayor ruido diplomático, también tienen una creciente audiencia y un nada desdeñable impacto en las opiniones públicas. Y lo más grave, no son querellas coyunturales, por el contrario, reflejan cambios sustanciales en el mundo y en las relaciones de poder en el seno de la Alianza misma que se traducen en divergentes percepciones y políticas de sus miembros. Así, por ejemplo, a la negativa danesa de permitir atracar en sus puertos buques que portasen armas nucleares, se le llamó "danesización"; a la resistencia a modernizar el arsenal nuclear de corto alcance se le denomina "Gensherización", por el ministro de Asuntos Exteriores de la RFA. Puede parecer una broma, pero la realidad es que ambas actitudes se nutren de un profundo desacuerdo y de una falta de consenso aliado tanto sobre la estrategia OTAN actual como sobre los medios de la misma. O sobre su futuro.

Es más, más allá de los vociferantes pacifistas que siempre se han manifestado por la disolución de lo que llaman bloques militares sin distinguos entre el Este y los países occidentales, un creciente grupo de analistas y académicos, nada sospechosos, se vienen cuestionando razonablemente el futuro de la Alianza misma. Y curiosamente, desde todos los ángulos políticos, desde la izquierda como también desde la derecha.

Los Lance y Gorbachov

Dos problemas de apariencia coyuntural, pero que reflejan hondas divergencias aliadas, hacen pensar a muchos en una necesaria reforma de la OTAN, de su estrategia y, posiblemente también de su forma. El primero de ellos es la modernización de los misiles nucleares de corto alcance Lance, tema que se ha convertido en una acalorada controversia en las últimas semanas. El segundo, de mayor alcance histórico, no es otro que el fenómeno Gorbachov, la imagen de un líder soviético que por primera vez logra arrancar de los occidentales más compasión que críticas y miedos.



Podría decirse que por su propia naturaleza de ingenios de destrucción masiva pero de utilización en el campo de batalla, las armas nucleares tácticas han supuesto para la OTAN un respiro y a la vez un horror. Respiro porque, en primer lugar, eran significativas militarmente, esto es, servirían para compensar las deficiencias de la defensa convencional y detener cualquier agresión no nuclear por parte del Pacto de Varsovia; en segundo lugar, porque por muy tácticas que fueran, su empleo suponía subir un importante peldaño en la escalada, lo que se entendía como una clara advertencia a la URSS de seguir con la defensa y de amenazarla con daños inaceptables de recurrir a escalones superiores de represalia. Esto es, también otorgaban una cantidad no desdeñable de disuasión. Y de vinculación con los EE.UU., ya que éstos se verían "enganchados" tras el primer disparo nuclear. Horror, por contra, porque por su alcance, unos pocos kilómetros (de no ser minas) implicaba que el propio territorio a defender se convertiría en un gran campo arrasado. Algo que, lógicamente no puede hacer muy felices a los habitantes de la RFA, particularmente si se tiene en cuenta que la mayoría de la población vive a menos de 100 Km. de la frontera interalemana, zona segura de combate.

A pesar de todo, la OTAN se ha dotado con armas nucleares tácticas porque confiaba en su valor

disuasorio y porque entraba en la lógica de la respuesta flexible: disponer de cuantos medios fueran necesarios para responder a un enemigo en todos los niveles de violencia. El problema surge tras el Tratado de Washington de diciembre de 1987 por el que se eliminan todas las fuerzas nucleares intermedias, un escalón más que significativo de la estrategia OTAN. Los alemanes se sienten "singularizados" porque son el único país que puede convertirse, llegado el caso, en campo de batalla nuclear. Por otra parte, la dominación en la escalada, necesaria para otorgar credibilidad a cualquier decisión de uso del armamento nuclear, no está ya en las manos de la OTAN, sino que con su superioridad numérica aplastante (más de 1.600 misiles soviéticos de corto alcance contra 88 Lance) la URSS puede paralizar la toma de decisión aliada. En otras palabras, muchos alemanes tampoco ven ya las virtudes disuasorias intrínsecas a las armas de corto alcance.

Este cambio de percepción, al que no es ajeno la "angustia nuclear" experimentada en Europa a mediados de los 80, coincide con el momento de adoptar una decisión acerca del futuro de los Lance, unos sistemas que dentro de 3-5 años deberán ser reemplazados o retirados por obsoletos y ya poco o nada fiables. Expertos americanos y aliados idearon su sustitución por nuevos sistemas que contasen con un mayor radio de acción,

alrededor de los 400 Km., en lugar de las pocas decenas de los actuales. Con ello se conseguirían varias cosas simultáneamente: en primer lugar, liberar de la destrucción por fuego propio al suelo occidental; en segundo lugar, compensar en alguna medida la retirada de las INF; en tercer lugar, garantizar mayores niveles de seguridad con menos armas y poder retirar así, gran cantidad de piezas de artillería nuclear y cargas de demolición, tal como viene haciendo la OTAN unilateralmente desde la decisión de Monotbello en 1983; por último, reforzar el lado disuasorio y la credibilidad de dichos sistemas. Igualmente, retrasar la decisión sobre su uso, ya que su alcance permitiría retiradas parciales sin por ello tener que bombardear territorio amigo.

Sin embargo, esta propuesta se enmarca en una situación excepcional que ha generado el rechazo alemán: las ofertas de Mijaíl Gorbachov sobre desarme en Europa. Así, el ministro de Asuntos Exteriores Gensher, aprovecha las recién inauguradas conversaciones sobre Fuerzas Convencionales en Europa (CFE, llamadas en su fase previa Conversaciones sobre Estabilidad o CST) para disminuir el valor de los Lance. Al fin y al cabo, como argumenta, la razón de las armas tácticas estriba en la superioridad numérica del Pacto. Si las CFE consiguen la paridad, muy posiblemente no sean ya necesarias.

En realidad, Gensher olvida las otras funciones de los Lance, su factor disuasorio y su ligazón con los EE.UU. Si se desnuclearizara el suelo del Viejo Continente, estaríamos a merced de los sistemas estratégicos norteamericanos, una garantía poco creíble ya hace algún tiempo. Por otra parte, las armas convencionales jamás han resultado tan disuasivas como las nucleares, y el objetivo de la defensa aliada es disuadir de todo conflicto, no sólo el nuclear. Y posiblemente lo haga como consecuencia de una falta de entendimiento común con americanos, británicos y franceses sobre el valor del armamento nuclear, que va más allá del simple valor de cambio en las conversaciones de desarme. El canciller Kohl, líder del partido demócrata-cristiano, parece reconocerlo de otra manera; él no se opone a la modernización, pero prefiere que se postponga hasta

después de las elecciones de 1991, porque reconoce que a su electorado no le gustan las armas nucleares. Ese es el problema de fondo.

Y ello nos lleva al segundo gran problema, Gorbachov. Puede muy bien que gran parte de los votantes alemanes no comprendan el valor actual del arsenal nuclear, pero gran parte de la opinión pública occidental, en todos los países de la Alianza (con la excepción de Francia), se preguntan acerca de la necesidad de la defensa misma. Una alianza defensiva necesita de un enemigo para nacer y para vivir. La OTAN lo ha tenido claramente en la URSS y sus satélites. Pero que lo siga teniendo ya no resulta tan claro para muchos. Es el gran éxito de Gorbachov, el cambio de imagen que ha logrado para él y para Moscú, a pesar de que sus reformas internas en el plano económico no funcionen y que el cambio político ni siquiera se plantee. Y si Moscú ya no es el enemigo, como generalizadamente se cree, ¿para qué hace falta la OTAN? En realidad, razones que convencen de la necesidad de la alianza hay muchas, el problema es que desde los gobiernos no se dicen. La verdad es que la OTAN ha perdido la batalla política frente a sus ciudadanos con respecto a Gorbachov. Es más, entre las propias cancillerías hay distintos puntos de vista sobre cómo actuar con Moscú y que impiden una estrategia articulada y común.

Reforma o revolución

Todo lo anterior está en el fondo de las críticas y escepticismos sobre este 40 aniversario aliado. Aunque las discusiones acerca del papel y la forma de la OTAN no son nuevas si lo son la cantidad de voces que ahora se levantan con una fuerza inusitada. Ya en la primavera de 1984, por ejemplo, Henry Kissinger publicaba en la revista *Time* lo que él llamaba un plan para reformar la Alianza. Analizaba las disputas del momento, diagnosticando su origen en la desigualdad real que en el seno de la OTAN existía entre los EE.UU. y los europeos. Kissinger recomendaba como terapia la asunción por parte europea de mayores responsabilidades en la defensa occidental, en particular en lo refe-

rente a la defensa de Europa y al control de armamentos desplegados en suelo europeo. Llegaba incluso a recomendar que SACEUR fuese desde entonces un europeo y el secretario General, por contra, un americano. Pero este cambio, en la medida en que el control de las armas nucleares, incluidas las puestas a disposición de la Alianza, quedan siempre bajo el estricto control del Presidente americano de turno, fue interpretado más como una "reamericanización" de la OTAN y no como su europeización. Kissinger resultó malinterpretado, a pesar de su claro análisis y su aparente buena voluntad, y su plan no llegó a nada concreto. No obstante, la idea de "europeizar" la Alianza sigue bien presente en las discusiones de hoy. Así, un reciente informe de la asamblea de parlamentarios del Atlántico Norte titulado *La OTAN en los 90* aboga, frente a la continuidad estructural, por la reforma de la OTAN en el sentido de crear un auténtico pilar europeo en su seno. Sin embargo, poco consenso se da sobre cómo hacerlo. Para algunos se trata de desenganchar definitivamente la seguridad europea del marco atlántico, disminuir las tensiones con el este y jugar, desde fuera de la OTAN, en tanto que tercer bloque, una política autónoma de los EE.UU. No es el caso del informe citado de la Asamblea. Pero sí la posición de varios partidos socialistas europeos.

En fin, la OTAN merece sobrevivir porque es la condición *si ne qua non* de nuestra seguridad tal y como hoy la entendemos, y este 40 cumpleaños debería servir para reforzar la Organización reafirmando los intereses comunes que unen a sus miembros, no cantando las glorias pasadas. En 1974, Kissinger propuso la redacción de una nueva Carta Atlántica, que nunca se acometió. A lo mejor ahora es el tiempo para sentarse sobre una mesa y hacerlo. Porque como él mismo dice "una Alianza no puede vivir únicamente de armas. Su mantenimiento exige un acuerdo básico de objetivos políticos que justifiquen y den dirección a la defensa común". Que se nos recordara el compromiso con esos objetivos políticos en un momento de gran incertidumbre estratégica no debería hacernos ningún daño, sino todo lo contrario. ■