

Guía para la cumbre de la OTAN en Chicago del 20-21 de mayo de 2012 (ARI)

*Félix Arteaga**

Tema: La OTAN llega a su cumbre de Chicago tratando de completar una agenda que justifique la atracción mediática que suscita. Entre las cuestiones a tratar se encuentran la adaptación de la hoja de ruta para Afganistán prevista en Lisboa, la racionalización de las capacidades futuras y la revisión de la estructura de fuerzas, entre otras. En el trasfondo de la agenda figuran problemas estructurales como la diferencia de esfuerzo militar y presupuestario, el distanciamiento estadounidense y la nueva identidad de la OTAN.

Resumen: El interés mediático que despiertan las cumbres de la OTAN se deben más a la liturgia que las envuelve –presencia de jefes de Estado y de Gobierno, y concentraciones de medios o reuniones paralelas– que al objeto de las mismas: proporcionar directrices a la organización para que siga funcionando. En los 18 meses que separan las cumbres de Lisboa y Chicago no hay novedades importantes salvo la constatación de que los problemas estructurales se han ido agravando, como evidenciaron las carencias y reproches intercambiados entre los aliados durante la guerra de Libia. Pero las agendas y los comunicados de las cumbres no suelen dedicar la gravedad de las perspectivas presupuestarias, las decisiones unilaterales y la diferencia de culturas estratégicas que afectan negativamente a la solidaridad, cohesión y eficacia de una organización multilateral como la OTAN.

En la cumbre de Chicago sí que se evaluarán los avances registrados sobre los ambiciosos objetivos acordados en la cumbre de Lisboa: la implementación del nuevo concepto estratégico, la evolución de la hoja de ruta adoptada para Afganistán y la revisión de la configuración militar de la Alianza. Unos objetivos que se han visto afectados por la guerra de Libia, la severa restricción presupuestaria que afrontan los Ministerios de Defensa aliados, las decisiones unilaterales sobre la retirada de sus contingentes en Afganistán y el desplazamiento estratégico de EEUU desde Europa y el Mediterráneo hacia Asia y el Pacífico.

Este ARI contrasta los aspectos más importantes de la agenda con el trasfondo de los problemas estructurales mencionados, analizando en qué se diferencia la cumbre de Chicago de otras anteriores, cómo se puede reajustar el calendario de transición para la salida de Afganistán, las dificultades para racionalizar la adquisición de capacidades futuras y la transformación que se está produciendo en la OTAN a la búsqueda de su nueva identidad.

* Investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano.

Análisis:

¿Qué hace diferente a la cumbre de Chicago de otras precedentes?

Las cumbres aliadas sirven para mantener la visibilidad de la Alianza y las agendas se diseñan más para atraer la atención mediática que para resolver problemas estructurales o evaluar el cumplimiento de los acuerdos de las cumbres anteriores. Por lo tanto, no se debería esperar ningún hecho noticiable relevante y decisivo para el devenir aliado en la cumbre de Chicago. Sin embargo, esta es la primera cumbre en la que la puesta en escena –el espectáculo– gana posiciones sobre los contenidos, un mal propio de la globalización del que la Alianza Atlántica no se había contagiado hasta ahora. Es la primera cumbre que se realiza fuera del circuito de capitales aliadas –hasta ahora las estadounidenses siempre se habían llevado a cabo en Washington y la última en 1999– y que cuenta con patrocinio privado para compensar todos los gastos asociados a un acontecimiento mediático que las autoridades locales y estatales no pueden afrontar (una cuarentena de donantes contribuirán con 36 millones de dólares para paliar el déficit).

La magnitud del espectáculo –49.000 pernoctaciones, 60 organizaciones y países invitados y más de 2.500 periodistas presentes– no sería comprensible si no existieran razones de fondo que han llevado al presidente Obama a organizar en Chicago una cumbre de estas características. Más allá del evidente rendimiento de imagen para la campaña electoral de su presidente, EEUU tratará de poner a sus aliados transatlánticos ante la necesidad de demostrar con hechos su interés por preservar una relación de la que EEUU se siente menos necesitado. Los aliados europeos deberán demostrar que están dispuestos a compensar los efectos de las reducciones presupuestarias y la retirada de tropas estadounidenses de Europa para preservar la credibilidad y operatividad de la organización. Cuando todavía resuenan las acusaciones que realizara el antiguo secretario de defensa, Robert Gates, a sus aliados europeos en junio de 2011 sobre su renuencia a contribuir a la defensa común (sólo cuatro de ellos cumplen el objetivo de gasto del 2% del PIB), la Administración estadounidense espera que los aliados europeos se doten de las capacidades militares que precisan y que contribuyan al fondo de mil millones de euros que se estima necesario para sostener las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas (ANSF) más allá de 2014.

También deberán alinearse con sus aliados norteamericanos para resistir la presión rusa que trata de dividir la Alianza Atlántica, atrayéndose a Alemania y a Francia y oponiéndose a iniciativas aliadas sobre las que no dispone de veto, como el ingreso en la Alianza de países que están dentro de su espacio de interés y el despliegue de defensas contra misiles balísticos. Hoy por hoy, y a pesar de su progresiva reducción, los aliados europeos disponen de mayor gasto militar que China y Rusia juntos, pero sus capacidades no se pueden sumar a las estadounidenses si la relación transatlántica no es fiable y sólida, un mensaje que la Casa Blanca necesita que sus congresistas y senadores oigan en Chicago para mitigar los vientos unilateralistas o aislacionistas que recorren la Colina del Capitolio. En contrapartida, los aliados europeos necesitan saber si la nueva visión del liderazgo estadounidense en la OTAN –*leading from behind*– consiste sólo en equilibrar las contribuciones (capacidades, presupuestos y tropas) o también las responsabilidades (estrategias, decisiones y cargos) porque no parece de recibo que quien busca compartir gastos aspire simultáneamente a preservar intacta su hegemonía.

¿Qué va pasar con la retirada de Afganistán?

Los objetivos previstos por ISAF (*International Security Assistance Force*) a lo largo de más de una década se han ido reduciendo al objetivo único de la transición: acelerar la transferencia de la responsabilidad de la seguridad afgana a las ANSF cuanto antes para retirar las fuerzas internacionales. La hoja de ruta acordada en la cumbre de Lisboa establecía que la transición de responsabilidades acabaría en 2014, pasándose a partir de esa fecha a una labor de asistencia técnica, financiera y de instrucción. Todos los indicios apuntan a que se mantendrá la fecha final de retirada, pero lo importante a decidir en Chicago es precisar cuándo las tropas de ISAF se dedicarán a combatir en apoyo de las ANSF “si es necesario”. A partir de la fecha que se decida en 2013 y hasta finales de 2014, las tropas internacionales dejarán de estar en primera línea y sus autoridades deberán decidir si siguen combatiendo para apoyar a los afganos o si se vuelven a casa, lo que obliga a coordinar las decisiones individuales si no se quiere poner en peligro la seguridad de las fuerzas que permanecen en Afganistán y el propio proceso de transición.

Los mandos de la OTAN sostienen, oficialmente, que la transición progresa adecuadamente porque ha decrecido el número de ataques de la insurgencia (un 8% en 2011 sobre 2010) y las operaciones lideradas por las ANSF han alcanzado el 40% de las totales, controlando el territorio donde vive la mitad de la población afgana. Sin embargo, lo anterior no significa que ISAF controle la transición, porque existen muchos factores que escapan a su voluntad y porque hay otros indicadores que no resultan tan favorables. Por un lado, los ataques se han vuelto más selectivos, buscando la espectacularidad a la que son adictos los medios internacionales de comunicación y la intimidación a la que son tan sensibles los afganos que todavía colaboran con ISAF. Por otro, y a pesar del incremento del número y capacidad de las ANSF, su operatividad y eficacia siguen dependiendo del apoyo y presencia internacional, por lo que una transición mal calculada podría desmoronar su consolidación antes de 2014. Con posterioridad a esa fecha, su sostenibilidad militar depende de los fondos y asistencia internacional que reciba, cuestiones que tendrán que cuantificarse en Chicago. Por último, la estabilidad de Afganistán depende de variables como la pervivencia del gobierno de Karzai, la actitud de la insurgencia respecto a la reconciliación o el acceso al poder, la influencia de los actores regionales y la continuidad de las contribuciones de los donantes civiles a la gobernanza afgana. Variables todas que escapan al control de la OTAN y que pueden alterar sus previsiones de retirada.

En Chicago, el presidente de EEUU volverá a determinar el calendario y la hoja de ruta a seguir para la retirada de Afganistán, como lo ha hecho a lo largo de todo su mandato, dejando a sus coligados y aliados en la disyuntiva de conciliar sus decisiones con el programa oficial o arriesgarse a tomar medidas unilaterales. Pero todos los anteriores saben que la estrategia de transición depende más de la situación sobre el terreno que de sus previsiones en las cumbres, y la que adopten en Chicago podría quedarse tan desfasada como la que aprobaron en Lisboa.

¿En qué consiste la “smart defence”?

La defensa colectiva no ha podido sustraerse a los efectos de la crisis financiera y económica internacional, y la OTAN se encuentra con el problema de que necesita adquirir unas capacidades en unos momentos en los que todos los presupuestos aliados buscan recortes. Para cuadrar el círculo, el secretario general, Anders Fogh Rasmussen, acuñó el término de *smart defence* en la Conferencia de Seguridad de Múnich en febrero de 2011, una idea que pretende racionalizar el gasto colectivo potenciando la

coordinación de las prioridades y la especialización de las capacidades pero que se ha encontrado con graves obstáculos. El primero ha sido que la explicación del concepto mediante lemas como “hacer más con menos” o “gastar mejor” ha incentivado la desinversión presupuestaria en lugar de contenerla porque ha reforzado la creencia de que no es necesario gastar más en defensa y ha sembrado la sospecha de que se está gastando mal.

El segundo es que frente a la lógica colectivista del reparto de tareas, la especialización o el poner en común recursos y compartirlos –lo que en la UE se denomina *pooling and sharing*–, existe el riesgo de que los aliados se queden sin la garantía de usarlos cuando los precisen. La idea es atractiva pero sólo tiene oportunidades de progresar cuando se establece entre países próximos que comparten problemas de seguridad (intereses), criterios para el uso de la fuerza (cultura estratégica) y confianza mutua (predecibilidad). Sin esos requisitos, los países se arriesgan a desprenderse de capacidades militares indispensables sin garantías de cobertura y, además, se exponen al riesgo de desmantelar su tejido industrial en beneficio de quienes dirigen el reparto o a que sus contribuciones se utilicen en beneficio de quienes consumen más seguridad de la que producen (la vigilancia aérea de los países bálticos a cargo de países que sí disponen de aviación es un ejemplo asimétrico de *smart defence*).

La *smart defence* perpetúa el planeamiento basado en las capacidades en lugar de adaptarlo a otro basado en los recursos. Los planificadores de las necesidades militares de la OTAN (*NATO Forces 2020*) esperan que en Chicago se establezcan los objetivos, las capacidades que se mantienen, descartan o precisan y los recursos con los que se cuenta. Pero en lugar de ajustar el nivel de ambición a los recursos disponibles, la OTAN sigue poniendo las capacidades por delante, exponiéndose a repetir el fracaso de iniciativas similares como la de Capacidades de Defensa de Praga. Ahora la OTAN cree haber seleccionado mejor las capacidades que entonces y presentará en Chicago un paquete con una veintena de proyectos multinacionales asociados con tecnologías críticas de vigilancia (*Alliance Ground Surveillance, AGS*), inteligencia (*Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance, JISR*) y mando y control (*Bi-Strategic Command –Bi-SC–, Bi-Strategic Command Automated Information System –Bi-SC AIS–* y *Air Command and Control System –ACCS–*) pero no establecerá de dónde saldrán los recursos necesarios ni que capacidades podrían suprimirse por no ser necesarias. Además, subestima la voluntad de emplear las capacidades militares disponibles por parte de los aliados, algo que viene ocurriendo con las fuerzas terrestres, cuya utilización (*usability*) depende más de criterios políticos de autorización que de los técnicos de despleabilidad y sostenibilidad de esas fuerzas.

Al primar las capacidades necesarias sobre el resto de los factores, la *smart defence* subestima el efecto estructural de la crisis económica sobre los presupuestos de defensa porque los países no podrán contar ya con las capacidades que necesitan sino con las que pueden permitirse. Por último, el concepto da por sentado que los parlamentos nacionales aprobarán la supresión de capacidades nacionales para satisfacer capacidades colectivas en lugar de atender prioridades políticas y sociales particulares más acuciantes como han venido haciendo en las últimas décadas.

La reestructuración de la OTAN

La OTAN sigue adelante con el proceso de transformación acordado en Lisboa que afecta a su organización civil y militar. Son procesos a largo plazo –el cambio a un nuevo cuartel general en Bruselas está previsto para 2016– en los que resulta más fácil reducir

la parte militar (de 13.000 en 2011 a 8.800 en 2015) que la civil debido a la adopción de nuevas funciones de seguridad, a la creación de una capacidad civil de gestión de crisis y a la resistencia de las agencias a desaparecer. En Chicago se va a reconocer la existencia de una capacidad provisional de defensa contra misiles (*interim defence capability*) en la que participa el Reino de España, una calificación que no aclara cuánta población, territorio y tropas se puede proteger ya y que sólo constata que desde la cumbre de Lisboa se han dado los primeros pasos dentro de un proyecto a 8-10 años en el que habrá que dar muchos otros antes de que se pueda certificar su operatividad y eficacia.

También en Lisboa se acordó revisar la combinación de capacidades convencionales, nucleares y de misiles que precisaba la OTAN para mantener su capacidad de disuasión (*Deterrence and Defence Posture Review*) que precisaba el nuevo Concepto Estratégico. Determinar la combinación ideal de armas convencionales y nucleares no es fácil porque muchos países como Alemania, Noruega, Bélgica y los Países Bajos son partidarios de reducir las armas nucleares del inventario aliado y otros países se oponen a invertir en armas convencionales para suplirlas. La revisión de la estructura de fuerzas comprende numerosas variables como el nivel de ambición, el desarme y control de armamento, la política nuclear, el despliegue de defensas contra misiles y muchos otros que afectan a la capacidad de la OTAN para defenderse de las amenazas a las que se enfrenta. Realizado como un ejercicio interno, reservado y técnico dentro de la organización, parece haber conseguido acuerdo de mínimos para presentar a la cumbre de Chicago, pero debido a su metodología de trabajo está por ver si sus conclusiones coinciden con el escenario político y presupuestario y político que se defina en la misma.

Otros cambios adoptados en Lisboa también están cambiando la identidad y naturaleza de la OTAN. Bajo el principio de la seguridad cooperativa, la OTAN enunció su voluntad de cooperar con terceros (*partners*) en la medida que compartan intereses comunes. Con ello, la OTAN dejaba de ser la organización regional y de autodefensa que fue en el pasado para convertirse en una plataforma global de seguridad. Apoyada en su ventaja militar comparativa, la OTAN se ha abierto a colaborar de forma flexible con terceros en la solución de problemas internacionales de seguridad. Aunque no es brazo armado de ninguna organización internacional, sí que colabora con alguna de ellas como Naciones Unidas, la UE, la Unión Africana o la Liga Árabe, al igual que con cualquier país que desea participar en sus operaciones militares tradicionales o en sus nuevas misiones de seguridad marítima (47 países y organizaciones en el Océano Índico), ciberdefensa (ejercicios como los Cyber Coalition 2011 con participación de Finlandia y Suecia y observadores de Australia, Nueva Zelanda y la UE), defensa contra misiles y la prevención del terrorismo (proyecto Standex con Rusia). Al generalizarse las oportunidades de cooperación, los países que deseen colaborar con la OTAN disponen de más de 300 modalidades de cooperación a la carta, y aunque algunos *partners* como la UE, Rusia y Ucrania intentan preservar una relación privilegiada, la relación bilateral (28 + 1) tiende a homogeneizarse para facilitar la relación con nuevos socios. La flexibilización erosiona los privilegios de los miembros de pleno derecho, por lo que algunos han optado por reforzar sus vínculos bilaterales con EEUU (la participación reciente de Polonia, Rumanía, Turquía y España en la iniciativa de defensa contra misiles balísticos son una prueba de esta bilateralización compensatoria) para reasegurar las prestaciones aliadas.

La proliferación de actores y la flexibilización de los procedimientos tiende a desbordar la rigidez de la organización y a medida que progresa la orientación adoptada en Lisboa, la

OTAN funcionará más como un semillero de coaliciones –*toolkit* o *hub*– que como una alianza militar, tal y como ha ocurrido en Afganistán y en Libia, y en el futuro podrían formarse coaliciones o agrupaciones de la OTAN para actuar en los escenarios de conflicto que se están abriendo en Medio Oriente, el Golfo, África o en Asia.

Conclusión

Conclusiones de cara a la cumbre de Chicago

La puesta en escena que el presidente Obama ha elegido para esta cumbre revela que, al menos para la Administración estadounidense, esta no es una cumbre más en la trayectoria de la OTAN. El presidente aprovechará el escenario mediático para reforzar su liderazgo marcando a sus aliados la dirección a seguir. Una vez tomada la decisión de distanciarse de los asuntos europeos pone a sus aliados en la disyuntiva de alinear posturas y presupuestos o ver como el distanciamiento se traduce en un desenganche estratégico.

El pulso no puede ser muy fuerte, porque EEUU ha dejado de ser la potencia hegemónica solitaria que fue y ahora ha tomado conciencia de sus limitaciones estratégicas. Hasta que los nuevos partenariados se consoliden, los aliados europeos siguen siendo indispensables –aunque unos más que otros– para facilitar la proyección internacional de EEUU y un pulso mal calculado podría acabar empujándolos hacia la autonomía, la desmilitarización o a una asociación estratégica con Rusia.

Los aliados tienen que elegir entre una estrategia de transición en Afganistán que se ajuste a la realidad sobre el terreno o construir una realidad que cuadre con sus deseos. Si la narrativa oficial cede a la tentación de pintar un escenario demasiado optimista que avale la retirada anticipada de las tropas de las operaciones de combate o del territorio afgano, corre el riesgo de que cualquier complicación posterior dé al traste con toda la hoja de ruta. Además, un calendario definido sólo en función de la evaluación militar de la situación situaría la transición en una “burbuja” estratégica que no tendría en cuenta otras variables cuya evolución escapan al control de la OTAN (el propio Acuerdo de Asociación Estratégico entre Afganistán y EEUU reconoce la influencia de la estabilidad regional y de la reconciliación para el futuro afgano). Por lo tanto, la cumbre de Chicago debe precisar las posiciones nacionales sobre sus compromisos de combatir, apoyar o retirarse, de forma que quede claro si todos salen juntos de verdad, compartiendo riesgos y sacrificios según lo acordado, o unos van a salir más “juntos” que otros, dejando de combatir o retirando las tropas cuando les convenga.

La *smart defence* ha ido perdiendo importancia entre los asuntos de la agenda a medida que se acercaba la fecha de la cumbre. En épocas de austeridad sería bueno que en Chicago se acertara a coordinar prioridades y recortes de gasto entre los aliados, pero no será fácil porque mientras los aliados más pequeños tratan de aprovechar la coordinación para desentenderse de su contribución militar, los más grandes tratan de aprovecharla para imponer sus intereses estratégicos, industriales y doctrinales. La *smart defence* puede funcionar en aquellas capacidades de las que no dependen las funciones básicas de la defensa como el repostaje en vuelo, la formación o las buenas prácticas para fomentar la operatividad (*Connected Forces Initiative*), pero sólo a largo plazo podrá maximizar la forma en la que se determinan y adquieren las capacidades futuras porque la soberanía sigue en manos estatales y son sus autoridades las que dan cuenta de las decisiones adoptadas. Para evitar la desmilitarización de los aliados, lo prioritario es que asuman que la seguridad no es gratuita pero la *smart defence* se ha presentado como un

placebo que permite a los beneficiarios de la seguridad colectiva seguir pensando que la reducción de sus contribuciones no conlleva una reducción de las garantías y seguridad recibidas, por lo que es lógico que traten de seguir aprovechándose de la barra libre. Sin una buena valoración de los recursos disponibles, la lista de proyectos multinacionales de capacidades no será más que otra lista de la compra a la que nos tienen acostumbrados la OTAN y la UE. Acuerdos sobre capacidades decididos al margen de las realidades políticas y presupuestarias que dificultan su implementación y que se van arrastrando de cumbre a cumbre como ejercicios pendientes que progresan adecuadamente.

Hasta ahora, la OTAN ha sabido sacar adelante todos sus cometidos militares pero no ha acertado a resolver los retos civiles con los que se ha encontrado en Kosovo o Afganistán. Tampoco ha sabido resolver los problemas estructurales sobre el reparto de la carga, el bloqueo de las decisiones o la diferenciación de las culturas estratégicas que lastran el cumplimiento de los acuerdos y decisiones, unas tendencias que cuestionan su eficacia multilateral. Mientras no afronte esos desafíos, los jefes de Estado y de Gobierno seguirán adoptando acuerdos cumbre tras cumbre sin mecanismos que aseguren su ejecución, por lo que parafraseando el dicho de quienes acuden a las convenciones de Las Vegas, puede resultar que lo que se acuerde en la cumbre Chicago se quede en Chicago.

Félix Arteaga

Investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano