

El próximo abril se celebra el aniversario de una Organización que ha sabido dar respuesta efectiva a los temores y esperanzas que motivaron su creación

75 AÑOS DE LA OTAN



Federico Torres Muro
Embajador Representante Permanente de España en la OTAN

LOS aniversarios ofrecen tradicionalmente un momento propicio para llevar a cabo una reflexión sobre el pasado de personas e instituciones, y no cabe duda de que, en lo que respecta a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el año 2024 supone una oportunidad única.

Hay desde luego una cita ineludible, la del próximo 4 de abril, fecha en la que celebraremos el 75º aniversario de la firma del Tratado del Atlántico Norte por parte de los doce aliados fundadores. Pero igualmente en los próximos meses se van a cumplir una serie de aniversarios relevantes en la historia reciente de la OTAN.

En primer lugar, los relativos a la adhesión de doce países: Hungría, República Checa y Polonia celebran su vigesimoquinto aniversario; Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumanía conmemoran el vigésimo; y Albania y Croacia celebran su decimoquinto aniversario.

Paralelamente, en este año coinciden igualmente los aniversarios de tres iniciativas destacadas en los esfuerzos de la OTAN por promover la cooperación con los socios: el denominado *Partnership for Peace* y el Diálogo Mediterráneo, que cumplen 30 años, y la Iniciativa de cooperación de Estambul, que cumple 20. Por último, ya desde una perspectiva exclusivamente nacional, es especialmente relevante el vigesimoquinto aniversario de la incorporación plena de

España a la estructura militar integrada de la OTAN. Desgraciadamente, el marco en el que se producirán dichos aniversarios viene marcado por la brutal agresión de Rusia a Ucrania, que tuvo su primer episodio hace ya diez años en Crimea, y escaló de manera trágica hace dos años, con la invasión el 24 de febrero de 2022.

A menudo se destaca que la OTAN es la alianza más exitosa en la historia. Realmente resulta difícil encontrar un ejemplo similar de una asociación tan duradera de países para asistirse mutuamente en seguridad y defensa. Ello adquiere todavía más relevancia si tenemos en cuenta que el nacimiento de la Alianza, con la firma del tratado en abril de 1949, no fue un acontecimiento lógico y previsible.

Había ciertamente un marco geoestratégico que empujaba a su creación, y en el que se mezclaban el temor y la esperanza. En cuanto al primero, en febrero de 1948 se había producido el golpe de Estado en Checoslovaquia; por esas mismas fechas preocupaba la creciente presión de la Unión Soviética sobre Noruega para la

La Alianza puede considerarse uno de los tratados internacionales más exitosos de la historia



OTAN

firma de un acuerdo de seguridad conforme a sus intereses; había inquietud por el resultado de las elecciones generales de Italia en el mes de abril y la guerra civil en Grecia; unos meses más tarde, en junio, comenzaba el bloqueo de Berlín, que se prolongaría cerca de un año. Era, al mismo tiempo, un periodo de esperanza, en el que se estaban poniendo las bases de la estructura multilateral en la que apoyar un sistema internacional basado en reglas.

Pero esta conjunción de elementos no tenía por qué haber llevado necesariamente a la creación de la Alianza del Atlántico Norte, que, cabe recordarlo, supuso uno de los cambios más radicales en la política exterior de EEUU: nunca hasta entonces había formado parte de una alianza militar en tiempo de paz. Ello, unido a otras cuestiones, como las diferencias entre los Estados fundadores en cuanto a sus prioridades de política internacional, el alcance geográfico, el mandato o la membresía de la nueva alianza, hizo inevitable unas complejas negociaciones que se prolongarían durante más de un año y que, entre medias, tendrían que superar las elecciones presidenciales de Estados Unidos de noviembre de 1948.

El resultado, sin embargo, terminó siendo lo que se puede considerar uno de los tratados internacionales más exitosos de la historia, y sin duda alguna un pilar esencial de la pervivencia de la OTAN durante 75 años. El texto es reducido, apenas 14 artículos, pero ha logrado ofrecer un marco jurídico extremadamente sólido al tiempo que sufi-

cientemente amplio y flexible para responder a las distintas circunstancias que ha afrontado la organización a lo largo de su historia, no habiendo requerido hasta ahora su modificación o revisión.

Como ejemplo se puede mencionar el artículo 2, uno de los artículos más discutidos durante las negociaciones y tras el que se encontraba el interés de algunos Aliados fundadores en dotar a la Alianza de una naturaleza no solo de seguridad y defensa, sino igualmente económica. Si bien ese objetivo de los años 50 no terminó de hacerse plenamente efectivo, ha servido de base para dar un marco jurídico a los crecientes trabajos de la OTAN en la actualidad en materia de resiliencia y seguridad económica.

Hay en todo caso un elemento fundamental que permite entender esta vigencia del Tratado de Washington, y es el haber sabido dar respuesta efectiva tanto a los temores como a las esperanzas que señalaba más arriba. A los temores, porque fija un mecanismo de defensa colectiva en torno al artículo 5, que combina la solidaridad interaliada en caso de sufrir un ataque con el necesario respeto a los procedimientos nacionales, algo especialmente importante en el ámbito de seguridad y defensa. El tratado responde igualmente a las esperanzas, con un preámbulo que enmarca la Alianza en los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas, y expresa el compromiso con la democracia, las libertades individuales y el estado de derecho. Junto a ello, no podemos olvidar dos instrumentos



EFE

esenciales de la OTAN que han favorecido igualmente la adaptación del Tratado de Washington a las distintas circunstancias que se han producido a lo largo de estos 75 años: los conceptos estratégicos y la dimensión política de la Organización.

El Concepto Estratégico es el segundo documento más relevante de la OTAN tras el Tratado de Washington, y recoge tanto la perspectiva OTAN del panorama geoestratégico del momento como las prioridades político-militares que de él se derivan.

A lo largo de estos 75 años se han aprobado ocho conceptos estratégicos, cuatro durante la Guerra Fría, todos ellos secretos en su origen, con un componente netamente militar, y centrados en la disuasión y defensa, si bien con un diferente énfasis entre ellos en cuanto a la distensión y el uso de instrumentos no militares; y otros cuatro desde 1991, el último de ellos endosado en la histórica Cumbre de Madrid de 2022, que fueron hechos públicos desde su adopción, con un componente más político-militar, y con diferencias en su enfoque de acuerdo a los vertiginosos cambios que se han producido en el escenario internacional durante los últimos 30 años.

Destacaba también más arriba la dimensión política. Tradicionalmente se ha señalado la naturaleza militar de la OTAN, minusvalorando su dimensión política, lo que implica dejar de lado un instrumento fundamental en la evolución de la Alianza y en la propia vigencia del Tratado de Washington.

Este previó ya en su artículo 9 la constitución del órgano político principal, el Consejo del Atlántico Norte, que en los años siguientes se convertiría en el pilar principal dentro del proceso de institucio-

nalización de la Alianza, en buena medida impulsado en su origen por el impacto de la guerra de Corea. Pasó a reunirse de manera permanente a partir de 1952 y a estar presidido por otra figura institucional esencial en la dimensión política de la Alianza, el secretario general, creada ese mismo año, siendo Lord Ismay el primero en ocupar el puesto.

La sala que acoge el Consejo del Atlántico Norte está presidida por el lema *animus in consulendo liber*, que apela al espíritu de diálogo entre los Aliados. Quizá no se haya destacado de manera suficiente el papel de las consultas políticas interaliadas, que han permitido no solo impulsar y adaptar la Alianza a los distintos desafíos que han ido surgiendo, sino también superar momentos difíciles en la Organización, ya sea con motivo de la crisis del canal de Suez en 1956, de las retiradas respectivas de Francia y Grecia de la estructura militar integrada de la OTAN en 1966 y 1974, o de la guerra de Irak en 2003.

Un elemento por otro lado peculiar de las consultas políticas y en general de la negociación política en la OTAN es que se han basado siempre en el principio del consenso, en el que las decisiones no se votan y solo entran en vigor cuando todos los Aliados se muestran conformes con ellas. Dicho principio, que en ocasiones se asocia a lentitud en la toma de decisiones o a posibles bloqueos, ha resultado sin embargo esencial para la pervivencia de la Alianza. Y fundamentalmente por tres motivos: el primero de ellos es que, una vez que una decisión ha sido endosada cuenta con la solidez que le da el tener el apoyo de la totalidad de los Aliados; por otro lado, el consenso estimula y hace necesarias las consultas entre los Aliados, lo que sin duda alguna refuerza a la Organización; por último, el consenso es

la garantía última que tiene cada uno de los Aliados de que las decisiones que se adoptan en asuntos tan sensibles como la seguridad y defensa tendrán en cuenta sus legítimos intereses.

Estrechamente vinculado con ello, conviene destacar el artículo 4 del tratado de Washington, que incide precisamente en un mecanismo reforzado de consultas cuando un Aliado considera que hay situaciones, ya sea motivadas por un contexto exterior a la Alianza o por las acciones concretas de un Aliado, que puedan amenazar a la integridad territorial, a la independencia política, o a la seguridad de una de las partes. Señalaba su carácter reforzado, y es que a diferencia del artículo 9 que establece el marco general para la discusión interaliada, el artículo 4 fija un mecanismo de consultas de cumplimiento automático. Se trata de un instrumento efectivo al que se ha recurrido en diversas ocasiones en la historia de la OTAN y que sin duda ha permitido aproximar posiciones y perspectivas, expresar solidaridad, e identificar posibles acciones.

Ni qué decir tiene que esta importante dimensión política que ha ido desarrollando la OTAN ha resultado fundamental en la medida en la que ha venido necesariamente acompañada de un esfuerzo paralelo en el ámbito militar, con un desarrollo institucional desde los mismos orígenes, con la constitución del Comité Militar ya en 1949, del Comandante Supremo Aliado en Europa —SACEUR— a finales de 1950, y del Cuartel General Supremo —SHAPE—, unos meses después, con sede en Rocquencourt, cerca de París, hasta su traslado a Mons en 1967. El progresivo avance a lo largo de los años en doctrinas, interoperabilidad, estándares y planificación de los ejércitos aliados ha garantizado sin duda la materialización de la ambición expresada en el tratado en 1949 de «unir los esfuerzos en favor de la defensa colectiva y la preservación de la paz y la seguridad».

La capacidad de adaptación de la OTAN a lo largo de su historia, así como para mantener vigentes los principios y compromisos asumidos en Washington en 1949, se ha puesto a prueba de manera especialmente evidente en las décadas posteriores a la Guerra Fría hasta llegar a la etapa actual en la que nos enfrentamos a un escenario geoestratégico extremadamente complejo.

Apenas diez años separaron el discurso del Presidente George H.W. Bush en 1991 en el que anunciaba ante el Congreso un nuevo orden mundial basado en un conjunto de países con una causa común, «la paz y la seguridad, la libertad y el estado de derecho», y los terribles ataques del 11 de septiembre de 2001 durante la presidencia de George W. Bush, que pusieron a la comunidad internacional frente a una nueva y más difícil realidad.

A lo largo de dicha década la Alianza trató de buscar un equilibrio entre las legítimas aspiraciones de los países europeos del antiguo bloque soviético de solicitar la adhesión a la OTAN en el libre ejercicio de búsqueda de mecanismos de seguridad más acordes con sus intereses, y una relación estable con la Federación Rusa desde el reconocimiento de que seguía siendo un actor internacional de gran relevancia. Lo primero ha sido sin duda un éxito y una muestra

palpable de la eficacia de la OTAN a la hora de seguir ofreciendo un paraguas de seguridad y defensa a sus miembros. Lo segundo se ha terminado convirtiendo, sin embargo, en la principal amenaza que, junto con el terrorismo, afronta a día de hoy la Alianza.

Para la adhesión de nuevos miembros, el tratado mostró nuevamente su vigencia. El artículo 10, cuyo procedimiento ya enmarcó la adhesión de Grecia y Turquía (1952), Alemania (1955), y España (1982), sentaría las bases de las sucesivas oleadas de adhesión desde 1999 (la primera de ellas endosada en la Cumbre de Madrid de 1997), el aniversario de buena parte de las cuales conmemoramos en 2024.

La OTAN apostó en paralelo por unas relaciones estables con Rusia, que accedió a la iniciativa *Partnership for Peace* en 1994, institucionalizadas principalmente a través del Acta fundacional OTAN-Rusia de 1997 y el Consejo OTAN-Rusia de 2002. Dichas relaciones experimentaron, sin embargo, un progresivo deterioro ante una creciente asertividad y agresividad rusa, que quedaría de manifiesto en la violación de la soberanía e integridad territorial de Georgia en 2008, y de Ucrania en 2014 y nuevamente en 2022.

La amenaza rusa ha dado de nuevo prioridad en la OTAN a la disuasión y defensa, frente a las otras dos tareas fundamentales que se empezaron a diseñar a partir del Concepto Estratégico de 1991, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa. Ambas de todas formas han tenido una gran relevancia igualmente en la OTAN de las últimas décadas y siguen plenamente vigentes en el Concepto Estratégico adoptado en Madrid en 2022. La gestión de crisis derivó en intervenciones militares extremadamente complejas fuera del área de responsabilidad de SACEUR, como fue el caso de los Balcanes (en donde la OTAN utilizó por primera vez la fuerza militar en 1994 bajo el mandato de Naciones Unidas), Afganistán o Libia.

La seguridad cooperativa, por su parte, se ha ido consolidando como otro pilar esencial, sobre la base del vínculo directo entre la seguridad y estabilidad de la Alianza y la de sus socios y vecinos. Tres aniversarios que igualmente se conmemoran este año —el trigésimo aniversario del *Partnership for Peace* y el Diálogo Mediterráneo y el vigésimo aniversario de la Iniciativa de cooperación de Estambul— nos lo recuerdan, al igual que la valiosa labor que Misión OTAN en Irak (NMI) sigue desarrollando en apoyo a las autoridades iraquíes en el desarrollo de capacidades.

Del mismo modo que otras organizaciones internacionales, la OTAN fue el resultado de las condiciones específicas de seguridad existentes en el momento de su creación, pero ha logrado ir adaptando con éxito su perfil de acuerdo a los nuevos desafíos y amenazas que la defensa colectiva de la Alianza ha ido afrontando. Ello quedará de nuevo en evidencia en la Cumbre de Washington del próximo mes de julio, en donde la OTAN renovará su compromiso con los principios y valores fundadores del Tratado de 1949 y su determinación de seguir trabajando en favor de la seguridad y defensa de todos los países aliados desde la unidad y la solidaridad.