La OTAN después de Praga:
Aprendiendo las Lecciones del 11 de Septiembre

Michael Rühle

Tomado de la revista *Parameters*, número de Verano de 2003

SERÍA ERRÓNEO no advertir que los últimos tres meses han sido difíciles para la alianza transatlántica. Cuando Irak llegó a ser la primera prioridad, la comunidad transatlántica tuvo que lidiar con un asunto que potencialmente podría abrumarla. Como resultado, el espíritu de solidaridad transatlántica, la cual fue claramente demostrada después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, rápidamente se ha desvanecido. Los EE.UU. están desilusionados con lo que consideran como sólo un apoyo limitado por parte de los europeos en su guerra contra el terrorismo, y se burlan de la debilidad militar europea. Muchos europeos, a su vez, están desilusionados con lo que perciben como una obsesión estadounidense por las respuestas militares, resienten la forma en la cual los EE.UU. abordan la guerra contra el terrorismo y a la misma vincular asuntos tales como las armas de destrucción masiva y el cambio de regímenes en otras naciones como Irak.

La OTAN, la cual es la encarnación de las relaciones de seguridad transatlántica, de ninguna manera hubiese podido escapar los efectos de este desacuerdo. Aunque el verdadero debate acerca de Irak se llevó a cabo en la ONU, y aunque no se esperaba que la OTAN jugase un papel directo en la guerra en Irak, a la larga le tocó a la Alianza Atlántica debatir este asunto crucial. En febrero de 2003, un corto pero agonizante desacuerdo surgió acerca de la hora del planeamiento para la defensa de Turquía si la guerra en Irak llegase a ser realidad. Sólo un pequeño grupo de los Aliados eran de la opinión que el inicio del planeamiento de la OTAN debería ser contingente a los acontecimientos subsecuentes en la ONU, no obstante por un período de casi dos semanas, parecía que la OTAN estaba siendo bloqueada. Debido a que el desacuerdo consistía de hecho en la sincronización del planeamiento, y no en al aspecto de fondo del mismo, ayudó en ponerle fin a la crisis antes que se causasen daños permanentes. Como señaló el Secretario General de la OTAN, *Lord* Robertson, en su narración personal de la crisis, opinó que la solidaridad de la Alianza de hecho había sufrido un golpe fuerte, pero no fatal.

La corta crisis dentro de la OTAN, así como la crisis prolongada acerca del tema de Irak, demostraron que la Alianza Atlántica aún no se ha ajustado totalmente al ambiente de seguridad pos 11 de septiembre—en términos políticos ni institucionales. No obstante, debemos resistir la tentación de juzgar una Alianza estratégica de largo plazo a través de la óptica de unas dificultades tácticas de corto plazo. El enfoque actual en Irak y sus consecuencias desfavorables aminoran el hecho de que la OTAN ha comenzado un proceso de adaptación pos 11 de septiembre que ayudará sobrepasar las enormes divisiones dentro de Europa y al otro lado del Atlántico que han sido expuestas por la crisis en Irak.

El Nuevo Debate Transatlántico: Retorno a 1990

Esencialmente, el debate actual acerca del estado de seguridad transatlántica es el debate que no se realizó hace aproximadamente una década, cuando se acabó la Guerra Fría. En ese entonces, una discusión fundamental sobre la futura forma de las relaciones transatlánticas pareció inevitable. Pero fue pospuesta. Simplemente existieron demasiados asuntos restantes de la Guerra Fría. La comunidad transatlántica no pudo desviar su atención de la tarea que encaró colectivamente; la tarea de limpiar el desorden creado por la Guerra Fría. Esto conllevó significativos desafíos:

- Aceptar las nuevas democracias en Europa Central y Oriental, las cuales estaban ansiosas ocupar sus lugares en Europa, incluyendo la dimensión atlántica como parte de la OTAN.

• Asociar con Rusia que, en algún sentido, era al mismo tiempo un viejo imperio y nuevo estado, aún inseguro de su vocación europea.

• Y lidiar con los conflictos en los Balcanes, los cuales que hicieron burla de la idea de Europa como una zona de paz y de valores compartidos.

Enfrentar estos retos requirió la cooperación de Europa y de los EE.UU. Como consecuencia, la OTAN extendió su mano a los países de Europa Central y Oriental, mediante sus políticas de coalición y mediante la expansión de sí misma. La Alianza también jugó un importante papel en la asociación entre Rusia y la OTAN y, como consecuencia, en relación con la nueva Europa emergente. Además, la OTAN desempeñó un papel crucial en la pacificación de los Balcanes mediante su compromiso militar.

Aunque el verdadero debate acerca de Irak se llevó a cabo en la ONU, y aunque no se esperaba que la OTAN jugase un papel directo en la guerra en Irak, a la larga le tocó a la Alianza Atlántica debatir este asunto crucial. En febrero de 2003, un corto pero agonizante desacuerdo surgió acerca de la hora del planeamiento para la defensa de Turquía si la guerra en Irak llegase a ser realidad.

No obstante, esta demostración impresionante de unidad transatlántica no pudo ocultar el hecho de que eventualmente la relación entre los dos lados del Atlántico estaba destinada a cambiar a largo plazo. Ya en los inicios del año 1991, la Guerra del Golfo Pérsico subrayó la pregunta que si la OTAN aún estaba de acuerdo con la agenda de seguridad estadounidense en la era pos Guerra Fría. En este conflicto, el cual estaba ocurriendo "fuera del área" y llevado a cabo por una "coalición de voluntarios", la OTAN sólo jugó un papel de apoyo. También, a principios de la década de los años 90, la Unión Europa (UE) comenzó a articular la ambición de convertirse en un actor militar por sí sólo, un acontecimiento que resultó en cuestionamientos acerca del futuro papel de la OTAN. La ambigüedad inicial demostrada por los EE.UU. con respecto a la intervención humanitaria en los Balcanes señaló la incertidumbre profunda en la manera en la cual consideraba su propio papel futuro en el continente europeo. Y aun, a pesar de estos cambios, un debate mayor acerca del futuro de las relaciones transatlánticas no ocurrió. Aquéllos de ambos lados del Atlántico no desearon que ocurriera. Y tuvieron razón en evitar dicho debate y mantener su mira en la situación europea.

El Nuevo Ambiente de Seguridad: Impulsando la OTAN al Margen

Después del 11 de septiembre, sin embargo, no se pudo evitar un debate fundamental acerca de la futura relación de seguridad transatlántica. Los cambios en el ambiente de seguridad internacional llegaron a ser demasiado fundamentales para permitir una actitud de continuar operando como de costumbre. Ambas las relaciones transatlánticas en general y las de la OTAN en particular han debido adaptarse a la comprensión de que el período inmediatamente después de la Guerra Fría había terminado y había comenzado una nueva época, aún indefinida. Se destacan tres cambios en particular:

• El primer cambio abarca las nuevas amenazas de terrorismo y las armas de destrucción masiva. Estas amenazas surgen desde afuera de Europa. Naturalmente, esto atrae la atención de los EE.UU. desde el Continente Viejo, y hacia el Asia Central y el Medio Oriente. Pero un enfoque fuera de Europa también significa un enfoque fuera de la OTAN, una institución que depende mucho del liderazgo norteamericano.

• El segundo cambio abarca las estrategias con las cuales podemos responder a estas nuevas amenazas. Simplemente, una respuesta eficaz tal vez requiera un equipo diferente así como diferentes métodos de que la OTAN es capaz de proporcionar. La situación en Afganistán fue la primera instancia de esta opción. Además, la OTAN puede ser que sea marginada por coaliciones de estados *ad hoc* más capaces y con más voluntad que los "anticuados" de la OTAN. Además de esto, la OTAN pueda ser perturbada por la percepción de que su cultura consensual en la toma de decisiones es tan lenta y difícil para producir resultados a la hora oportuna.

• El tercer cambio abarca las capacidades militares requeridas para responder a las nuevas amenazas. La reacción rápida, proyección de fuerza, y protección de la fuerza en contra de las armas de destrucción masiva son de primera prioridad—precisamente en las áreas en las cuales los EE.UU. es cada vez más fuertes y en las cuales las fuerzas históricas europeas de la era de Guerra Fría son débiles. Como resultado, los motivos unilaterales son fortalecidos, y los europeos ven cualquier influencia que esperaban poder ejercer sobre Washington desvaneciéndose.

En breve, el día 12 de septiembre de 2001, un nuevo debate acerca del futuro de las relaciones de seguridad transatlánticas llegó a ser inevitable. Evitarlo de nuevo, como fue el caso a principios de los 90, no tendría éxito, especialmente porque Europa hoy en día parece "ordenada". La OTAN tenía que enfrentar el debate directamente, aun si esto significó, empleando un término de John Foster Dulles, una "revaluación agonizante" del valor de esta Alianza de 54 años de edad.

OTAN

La Conferencia del Consejo Rusia *de la OTAN, 8 de diciembre de 2002.*

La Continuidad: La Duradera Conexión Transatlántica

A pesar de la necesidad fundamental por el cambio, la OTAN podría efectuar esta revaluación de sus relaciones internas con considerable confianza. Al fin y al cabo, los acontecimientos del 11 de septiembre no cambiaron todo. A pesar de algunas aseveraciones norteamericanas de que Europa "se desvanecía lentamente en el espejo retrovisor de los EE.UU.", existe una conexión transatlántica que ha llegado a ser tan firmemente establecida para ser fácilmente descartada.

En primer lugar, la estabilidad europea permanece siendo uno de los principales intereses estratégicos de los EE.UU. La consolidación de Europa como una zona indivisible, democrática y centrada en comercio libre permanece siendo una meta crucial para las políticas de seguridad estadounidenses. Sólo en la OTAN, el marco principal de legitimidad para el poder norteamericano en Europa, pueden los EE.UU. jugar un papel de liderazgo indiscutible en la promoción de esta meta estratégica. De esa manera, es poco probable que los EE.UU. abandonen este papel. De hecho, muchos detractores estadounidenses de Europa ya no se dieron cuenta de que ambos conceptos de la expansión de la OTAN y la guerra contra el terrorismo en realidad han aumentado la inmersión de los EE.UU. en los asuntos de seguridad europeos. Como consecuencia, no existe ninguna fuerza política en los EE.UU. que hable en favor de una retirada norteamericana de Europa.

Segundo, los europeos continúan siendo los principales aliados estratégicos de los EE.UU. Esta declaración no excluye los esfuerzos mayores estadounidenses en otras regiones, ni contradice el surgimiento de las "coaliciones de voluntarios" más amplias según el modelo proporcionado en la campaña en Afganistán. Las capacidades militares en Europa quedan atrás de los EE.UU., pero en la escala internacional, Europa es el poder militar colectivo número dos del mundo. Aun más, aunque el debate antes de la guerra contra Irak podría haber intimado algo diferente, es sólo en Europa que los EE.UU. pueden

Ya en los inicios del año 1991, la Guerra del Golfo Pérsico subrayó la pregunta que si la OTAN aún estaba de acuerdo con la agenda de seguridad estadounidense en la era pos Guerra Fría. En este conflicto, el cual estaba ocurriendo "fuera del área" y llevado a cabo por una "coalición de voluntarios", la OTAN sólo jugó un papel de apoyo.

encontrar el ambiente de países dispuestos a cooperar con los EE.UU. En Asia, por lo contrario, los EE.UU. tendrán que continuar dependiendo de las relaciones bilaterales con países política y culturalmente muy distintos. En breve, si los EE.UU. quieren mantener su posición como la superpotencia predominante del mundo, también tendrán que permanecer en el rol de "poder europeo".

Tercero, los EE.UU. continúan siendo el más importante aliado de Europa. Los EE.UU. también continúan jugando un papel único dentro de la relación transatlántica, como un administrador de crisis políticas así como el de forjador de coaliciones, dentro de Europa (por ejemplo en los Balcanes) y más allá (como en el Golfo Pérsico). Este papel único de los EE.UU. es ampliamente aceptado por la Comunidad Europea, a pesar de la crítica ritualista europea de la arrogancia o la "mano dura" de los EE.UU. Como la situación que existe en los EE.UU., hoy en día no hay ninguna fuerza política seria en Europa que propugnan por una retirada estadounidense del continente. Al contrario, la reunión de los países de Europa Central y Oriental con la comunidad Atlántica mediante la expansión de la OTAN, el número de países que propugnan por un papel central de los EE.UU. en Europa ha incrementado.

En breve, el día 12 de septiembre de 2001, un nuevo debate acerca del futuro de las relaciones de seguridad transatlánticas llegó a ser inevitable. Evitarlo de nuevo, como fue el caso a principios de los 90, no tendría éxito, especialmente porque Europa hoy en día parece "ordenada". La OTAN tenía que enfrentar el debate directamente, aun si esto significó, empleando un término de John Foster Dulles, una "revaluación agonizante" del valor de esta Alianza de 54 años de edad.

El Nexo entre la Continuidad y El Cambio: Tres Rumbos para la Reforma de la OTAN

Si se consideran los antes mencionados cambios y desenvolvimientos continuos, emerge un entendimiento relativamente claro con respecto a tres rumbos principales para la reforma de la OTAN. Primero, la OTAN deben lograr un nuevo equilibrio en evaluar sus tradicionales misiones euro-centricas y abarcar las nuevas amenazas internacionales, tales como el terrorismo y las armas de destrucción masiva. Segundo, debe adquirir las capacidades militares para cumplir con sus nuevas misiones. Y, finalmente, debe aprender nuevos métodos para reaccionar rápida y flexiblemente a los nuevos retos.

La Cumbre de Praga, realizada en noviembre de 2002, fue la mayor oportunidad para la OTAN de debatir sobre los tres puntos. Inicialmente anunciada como una "Cumbre de Expansión", se descartó la idea de hacer la admisión de nuevos miembros, el único enfoque de la reunión fue la caída después del 11 de septiembre. Todos los aliados concordaron que la expansión de la OTAN sería un paso histórico, consolidando Europa como una zona de seguridad singular desde el Atlántico hasta el Mar Negro, desde los Bálticos hasta los Balcanes. No obstante, existía el miedo generalizado que los EE.UU. tal vez pierdan su interés en la Alianza si la reunión en Praga tenía como su único propósito invitar a los países no miembros a unirse a la OTAN. Como consecuencia, la Cumbre de Praga fue renombrada una "Cumbre de Transformación".

Las Nuevas Misiones de la OTAN y el Fin del Síndrome "Fuera del Área". El primer cambio fundamental al cual se aludió anteriormente es para la OTAN asumir nuevos roles en la guerra contra el terrorismo y con respecto a las armas de destrucción masiva. Este es un imperativo impulsado tanto por los instintos de supervivencia de OTAN como por el cambiante ambiente estratégico. Si la OTAN es incapaz o no tiene la voluntad de desempeñar este tipo de papel, podría ser completamente desconectada de la agenda de seguridad de los EE.UU. Eso no sólo pondría fin el destino de OTAN de ser una institución vibrante, sino también quitaría de la comunidad transatlántica un crucial aparato impulsor para arreglar las diferencias en otros asuntos. Y, sobre todo, pondría al margen lo que es aún el administrador más eficaz del mundo para la formación de coaliciones militares.

Aun antes de la Cumbre de Praga, el papel de la OTAN en la guerra contra el terrorismo era definido por dos acontecimientos sin precedentes. El primero fue la invocación del Artículo 5 el 12 de septiembre de 2001. Al estar de acuerdo que un ataque terroristas por un actor no estatal debe provocar la obligación colectiva de autodefensa de la OTAN, esencialmente la Alianza se obligó el combatir contra el terrorismo una misión permanente de la OTAN. Esta ampliación del sentido de la autodefensa colectiva fue complementada por el segundo precedente: el despliegue de fuerzas de muchas naciones de la OTAN a Afganistán. Este acontecimiento marcó el fin *de facto* del debate de la OTAN acerca de operaciones "fuera del área", el cual, como lo describió convincentemente el Embajador francés ante la OTAN, se había derrumbado con las Torres Gemelas.

Más aún, la Cumbre de Praga definió el papel de la OTAN en la guerra contra el terrorismo con el nuevo desarrollo de un concepto militar en contra

Un desembarco en la playa durante el ejercicio Northern Light 03.

del terrorismo, capacidades militares específicas para implementar esta nueva misión, el acuerdo del Plan de Acción Cooperativo contra el terrorismo, y una voluntad declarada de actuar en apoyo de la comunidad internacional. La definición de Praga de la OTAN como punto focal de cualquier reacción militar multinacional al terrorismo recibió considerable credibilidad con el acuerdo de proporcionar a Alemania y los Países Bajos con el planeamiento y apoyo de la OTAN cuando asumieron el mando de la Fuerza de Asistencia de Seguridad Internacional (*ISAF*) III en Afganistán. La discusión emergente de que si la OTAN misma debe asumir el mando de la *ISAF* indica que esta evolución tiene gran potencial para avanzar a la OTAN a un papel fuera del área tradicional de Europa y el Atlántico.

Se llevó a cabo una estrategia similar con respecto a la amenaza presentada por la proliferación de armas de destrucción masiva así como los medios de entrega de las mismas. Antes del 11 de septiembre, los esfuerzos de la OTAN de contrarrestar esta amenaza parecieron no más que un expediente tardío. Los aliados no estadounidenses habían tenido reservaciones acerca de asignar prominencia a este asunto, pero lo aceptaron como un inciso de la agenda en parte para acomodar a los EE.UU. La Cumbre de Praga presentó una visión completamente distinta. Las varias iniciativas acerca de las defensas en contra de medios químicos, biológicos y nucleares (QBN) señalaron un consenso transatlántico mucho, mayor relativo a la necesidad de hacer frente con este desafío. Técnicamente, estas iniciativas, que se extienden desde capacidades avanzadas de

Las capacidades militares en Europa quedan atrás de los EE.UU., pero en la escala internacional, Europa es el poder militar colectivo número dos del mundo. Aun más, aunque el debate antes de la guerra contra Irak podría haber intimado algo diferente, es sólo en Europa que los EE.UU. pueden encontrar el ambiente de países dispuestos a cooperar con los EE.UU.

detección hasta el desarrollo de un prototipo desplegable del Laboratorio Analítico QBN, pueden parecer insignificantes. Pero su significado inmediato yace en la esfera política. Indican una mayor apreciación de la amenaza común, y la determinación de no permitir el asunto relativo a las armas de destrucción masiva crear un gran cisma transatlántico. Esto fue subrayado aun más con el acuerdo de empezar un nuevo estudio de viabilidad bajo auspicios de la OTAN con respecto a la Defensa Misilística para examinar las

opciones para proteger el territorio, fuerzas y centros de población de la Alianza en contra de la gama total de amenazas misilísticas.

Estas decisiones tomadas antes y durante la Cumbre de Praga enderezaron el rumbo de la OTAN. Al reclamar un papel claro en la guerra contra el terrorismo, y al dar mucho más prominencia a los asuntos relativos a las armas de destrucción masiva. La OTAN ha calibrado su agenda para alinearla con el emergente ambiente estratégico pos 11 de septiembre y con dos preocupaciones de seguridad dominantes de los EE.UU.

La Reforma Militar de la OTAN: Superando la Disparidad de Capacidades. El segundo elemento mayor de la reforma de la OTAN abarca las capacidades militares en general. Durante los últimos años pasados, la prioridad en la Alianza ha sido mejorar el "pilar europeo". Este proceso se basaba en la necesidad de otorgar a Europa más autoridad militar para mantener seguro su propia área de responsabilidad, siendo ésta Europa misma. Implícitamente, también se basaba en la disminución eventual del papel estadounidense en los futuros escenarios de gestión de crisis en Europa. Como fue demostrado el 11 de septiembre y en la campaña de Afganistán, sin embargo, la "europeanización" no es suficiente para asegurar la seguridad transatlántica. Los acontecimientos desde el 11 de septiembre demuestran sin duda que una prioridad europea debe permanecer la habilidad de cooperar militarmente con los EE.UU.

Aun antes de la Cumbre de Praga, el papel de la OTAN en la guerra contra el terrorismo era definido por dos acontecimientos sin precedentes. El primero fue la invocación del Artículo 5 el 12 de septiembre de 2001. Al estar de acuerdo que un ataque terroristas por un actor no estatal debe provocar la obligación colectiva de autodefensa de la OTAN, esencialmente la Alianza se obligó el combatir contra el terrorismo una misión permanente de la OTAN.

Esto no disminuye el raciocinio estratégico para una Política de Seguridad y Defensa Europea en la Unión Europea. Aún para los países de la UE concentrar sólo en la adquisición de capacidades autónomas de veras significa concentrar en la adquisición de capacidades para los conflictos de baja y mediana intensidad. Esto llevaría a una división de esfuerzos que nadie en la Alianza transatlántica quiere, por lo cual los EE.UU. entabla las guerras y los europeos "lavan los platos", como apuntó un representante francés. Esta situación sería políticamente insostenible, en los EE.UU. y dentro de la Unión Europea. Hay algunas naciones de la UE siempre estarán listas para combatir al lado de los EE.UU., y por lo cual ejercen más influencia en la estrategia de los EE.UU. (y tal vez también guardarse del trabajo de los "platos"). En breve, Europa debe mirar más allá de la Política de Seguridad y Defensa Europea y tratar de mantenerse con el ritmo establecido por los EE.UU.

La Cumbre de Praga hizo evidente que este raciocinio ha sido entendido. Alineado con el requerimiento de mejorar la habilidad de la OTAN para proyectar su poder, la Alianza comenzó una reforma de su estructura de mando, la cual resultará en comandos más centrados en funciones. Otra decisión importante de la cumbre fue la aceptación de la propuesta norteamericana de crear una Fuerza de Reacción de la OTAN. No sólo señaló la voluntad de la OTAN de adaptarse de acuerdo con el requerimiento para acción militar más rápida, sino también es un elemento catalizador para ayudar a los europeos acelerar la transformación de sus fuerzas, y un indicio de la voluntad continua por parte de los EE.UU. de considerar a la Alianza como una herramienta militar importante.

No obstante, el logro principal de la cumbre en este respecto puede haber sido el Compromiso de Capacidades de Praga. Los Aliados individualmente hicieron específicos compromisos políticos para mejorar sus capacidades en áreas cruciales a las modernas operaciones militares. Una vez que sean completamente implementados, estos compromisos cuadruplicarán el número de aviones de carga extragrandes en Europa; establecerán una central de depósito de aviones de reabastecimiento aéreo hasta que otros aviones cisternas estén disponibles; asegurarán que la mayoría de las fuerzas desplegables de la OTAN de reacción inmediata será equipada con equipo de defensa química, radiológica, biológica y nuclear; y significativamente aumentarán los depósitos de municiones de guiado preciso aéreas.

Estos compromisos señalan un punto decisivo en la transformación de las capacidades de defensa de los aliados no estadounidenses. Si las naciones se adhieren a estos compromisos, la OTAN y la Unión Europea habrán tomado un gran paso hacia delante en lograr los requerimientos del siglo XXI. Sin embargo, fracasar en la implementación de estas decisiones representaría un duro golpe a las relaciones transatlánticas, en cuanto a que confirmarían las dudas de los EE.UU. con respecto a la carencia de seriedad por parte de sus Aliados europeos. También representaría una seria derrota para Europa en sí misma, por proyectar una sombra sobre el futuro de la Política de Seguridad y Defensa Europea. Por todas estas razones, el Compromiso de Capacidades de Praga ha de lograr éxito.

La Reforma Interna de la OTAN: Hacia una Orga-

nización Optimizada. El tercer punto de la reforma de la Alianza abarca la organización en sí misma. Los métodos de trabajo deben reflejar los requerimientos impuestos de acuerdo con el nuevo ambiente estratégico. Aunque la Alianza dentro de poco tendrá 26 países miembros, los métodos de trabajo de la organización no han cambiado en su mayor parte de aquéllos de los años 50 para una Alianza de 12 miembros. Aun si las recriminaciones norteamericanas que la campaña de Kosovo fue la "guerra de comité" eran mito, la necesidad para el cambio permanece clara. Mientras la OTAN avanza en la expansión de su membresía y su mandato, sus métodos de trabajo no pueden quedarse en su forma actual. En breve, la OTAN necesita ser menos burocrática y más flexible.

OTAN

Adiestramiento de tropas lituanas durante el ejercicio Cooperative Osprey*, en el Campamento Lejeune, Carolina del Norte, EE.UU.*

Casi pasado por alto por el sector público, la Cumbre de Praga tomó un paso fuerte en esta dirección. Aquéllos a la cabecera del estado acordaron en la reducción del total de comités de la OTAN (actualmente un total de 467) en un 30 por ciento. Impulsarán más decisiones a los comités subordinados, permitiendo al Consejo del Atlántico del Norte discutir asuntos estratégicos. Los procedimientos para las reuniones ministeriales han sido optimizados también, quitándose la formalidad para aprovechar mejor el tiempo y que el intercambio sea sustantivo. A través del tiempo, estos cambios deben resultar en una cultura de trabajo distinta en la Alianza.

Pero más cambios pueden estar en el horizonte. Por ejemplo, se pudo prever acuerdos por los cuales las naciones que despliegan tropas controlan una operación y seleccionan blancos, mientras el Consejo del Atlántico del Norte se dedique a la proporción de la dirección estratégica general. Este modelo, que se asemeja al "comité de contribuidores" de la Unión Europea, puede ser considerado por algunos como un asalto por la regla intocable de consenso. Pero no tiene que ser necesariamente así. Evidentemente, un cambio a la "votación de mayoría" en la OTAN permanece completamente imposible.

El requerimiento para el consenso no sólo genera la presión para buscar el compromiso, también proporciona a los países un freno de emergencia en la forma de un veto—una opción que da confianza a los países pequeños para que no sean pisoteados por los Aliados mayores. Sin embargo, una modificación de la cultura de trabajo de la OTAN que incluye la posibilidad del establecimiento de coaliciones flexibles, o que incluye la posibilidad de la "abstención constructiva" parece no sólo practicable, sino indispensable.

Un poco más de un año después del 11 de septiembre, la Cumbre de Praga en noviembre de 2002 demostró que la OTAN estaba asimilando las lecciones acerca de los ataques y sus secuelas. La Alianza demostró un consenso emergente transatlántico en cómo abarcar estas nuevas amenazas; puso en marcha un proceso que debe resultar en capacidades europeas más relevantes; e inició la amplia reforma de los métodos de trabajo de la organización. La OTAN comprobó que pudo adaptarse bien a una abrupta curva de aprendizaje.

Similarmente, la idea de la OTAN actuando como un cajón de herramientas, por ejemplo como una central de depósitos de la cual proporciona coaliciones de volun-

tarios con capacidades específicas, es realidad. Aun si de hecho la idea de una Alianza basada en el concepto del cajón de herramientas contradice la auto-percepción de la OTAN como una organización cohesiva de defensa mutua, resistirlo debe resultar en una situación sin sentido. En lugar de resistir este concepto, es posible que ya sea la hora para deliberar cómo la estrategia de cajón de herramientas puede ser reconciliada con la necesidad continua para cohesión política. La declarada voluntad de OTAN para apoyar la Unión Europea en la gestión de crisis es un ejemplo del grado de éxito que esta relación ha producido—porque el pedido de medios de la OTAN por parte de la UE sólo representa una coalición de voluntarios pidiendo una herramienta del cajón de la OTAN.

Una OTAN optimizada de esa manera podría proporcionar un gran ámbito de capacidades para abarcar con una variedad de retos. Aun relativo al asunto de los ataques preventivos, que requiere de un rápido proceso de la toma de decisiones en casos potencialmente contenciosos, no se debe asumir del principio que la OTAN sería demasiado descoordinada para lograr éxito. En cuanto más Aliados concentran en todas las implicancias del nuevo ambiente estratégico, más de ellos ver la necesidad para las capacidades de reacción rápida. Eso no significa que debemos quitar importancia a las dificultades legales alrededor de cualquier estrategia que involucraría operaciones preventivas. Pero estas dificultades tienen raíces en el hecho de que el actual sistema legal internacional no fue diseñado para lidiar con escenarios que involucran el empleo terrorista de las armas de destrucción masiva. A través del tiempo, eso puede cambiar. Más aún, como han demostrado los Aliados en su campaña en Kosovo, son capaces de operar en un área legal gris —y exponerse a las críticas de sus acciones— si las alternativas para la acción parecen una opción peor.

Conclusión: Asunto aún no Terminado. . .

El papel de la OTAN en la secuela del 11 de septiembre fue afectado por tres dilemas interrelacionados. En primer lugar, no existía ningún consenso en cómo lidiar con estos nuevos retos. Segundo, los EE.UU. opinaron que los europeos simplemente no contaron con suficientes capacidades útiles que merecían los esfuerzos para encontrarlas. Y, finalmente, algunos en Washington vieron a la OTAN como una organización demasiado fastidiosa e incómoda para relegar las políticas de los EE.UU. a ésta.

Un poco más de un año después del 11 de septiembre, la Cumbre de Praga en noviembre de 2002 demostró que la OTAN estaba asimilando las lecciones acerca de los ataques y sus secuelas. La Alianza demostró un consenso emergente transatlántico en cómo abarcar estas nuevas amenazas; puso en marcha un proceso que debe resultar en capacidades europeas más relevantes; e inició la amplia reforma de los métodos de trabajo de la organización. La OTAN comprobó que pudo adaptarse bien a una abrupta curva de aprendizaje.

Como es el caso con cualquier cumbre, no se podía esperar que la reunión en Praga resuelva todos los problemas de la Alianza. La subsecuente crisis acerca de Irak ha demostrado que la relación transatlántica sufre de dilemas estructurales que no se superan sólo por soluciones institucionales. Por ejemplo, muchas de las divergencias transatlánticas en el asunto de Irak descienden del simple, aunque poderoso hecho que los EE.UU. han entablado la guerra psicológicamente desde el 11 de septiembre, mientras que Europa no lo ha hecho. De tal manera, norteamericanos y europeos probablemente continuarán debatiendo los orígenes de, y la reacción al terrorismo. No habrá una convergencia total acerca de la percepción de amenazas con respecto a las armas de destrucción masiva. Los europeos no comparten el sentido de urgencia estadounidense para actuar en contra de los antagonistas del "eje de mal", ni comparten inclinación norteamericana de descartar la idea de disuasión como impracticable. Las asimetrías en capacidades permanecerán, aun si los europeos cumplen completamente con las promesas relativas al Compromiso de Capacidades de Praga.

No obstante, la Cumbre de Praga representa un gran éxito. Claramente señaló que más allá de los desacuerdos en los asuntos aislados, la cooperación permanece siendo la preferida opción para ambos lados del Atlántico. Mientras la Alianza transatlántica entra en la próxima fase de transición fundamental, la Cumbre de Praga de la OTAN demostró que la fundación institucional de esta relación se mantiene sólida.***MR***

Michael Rühle es el Jefe del Planeamiento de Políticas y la Sección de Comunicación Social en la División de Asuntos Políticos de la OTAN en Bruselas. Las opiniones aquí presentadas son del autor y no deben ser construidas como una representación de la posición oficial de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte, la Escuela Superior de Guerra del Ejército, ni cualquier otra agencia oficial del Gobierno de los EE.UU. *El autor agradece de los comentarios y sugerencias de James Appathurai y Rad van den Akker con respecto al contenido de este artículo.*