

# La OTAN ante los retos globales (1987-2022)

Pere Ortega

La caída del bloque soviético, y con ella la del Pacto de Varsovia, no dio lugar a un proceso similar en Occidente: la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se mantuvo en pie e incluso se expandió hacia los países del bloque enemigo. Durante estos años, fue redefiniendo sus adversarios y hoy vuelve a estar en el primer plano con la invasión rusa a Ucrania. Un repaso histórico permite comprender su lugar en la actualidad.

De 1989 a 1991 la Unión Soviética se desintegra, las repúblicas aliadas rompen sus lazos con Rusia y el Pacto de Varsovia que las unía en una alianza militar se disuelve en febrero de 1991. Con el colapso de la URSS se puso fin a la pesadilla de la Guerra Fría, que hacía posible una guerra nuclear entre los dos bloques. En ese proceso, en noviembre de 1990, se habían reunido en París todos los países miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Pacto de Varsovia en la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, que dio

---

**Pere Ortega:** es licenciado en Historia Contemporánea e investigador en paz, desarme y economía militar. Es profesor de Economía y Conflicto en la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Presidente honorario del Centro Delàs de Estudios por la Paz y autor de una docena de libros, entre ellos *Dinero y militarismo. Del franquismo a la democracia (1939-2018)* (Icaria, Barcelona, 2019). Correo electrónico: <portega@centredelas.org>.

**Palabras claves:** Guerra Fría, Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Europa, Rusia.

**Nota:** este artículo fue publicado originalmente en el *Anuario 2021-2022* del Centro de Investigación y Educación para la Paz (CEIPAZ), titulado «Cambio de época y coyuntura crítica en la sociedad global» y coordinado por Manuela Mesa. Esta versión está levemente actualizada.

paso a la Carta para una Nueva Europa<sup>1</sup>, documento que generó muchas esperanzas pues ponía fin a la Guerra Fría con un conjunto de medidas de desarme y de cooperación entre los Estados. Entre las medidas más apreciadas estaba la firma del Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa (FACE)<sup>2</sup>, que reducía substancialmente el militarismo en suelo europeo. Esta Conferencia materializó el nacimiento de la posterior Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), que tenía como cometido articular una nueva estructura de seguridad para Europa mediante mecanismos de prevención de conflictos entre los 56 países miembros, todos los de América del Norte, Europa y Asia central.

Fueron momentos de esperanza y, de manera un tanto inocente, el movimiento por la paz europeo se desmovilizó pues creía que la reconciliación y la paz se abrirían paso en Europa y en el mundo. Pero pronto las esperanzas se convirtieron en frustración, cuando poco después, en Roma, en 1991, se reunieron los Estados miembros de la OTAN para discutir sobre el futuro de la Alianza. La OTAN se quedaba sin enemigo, la URSS, y por tanto sin misión. Pero lejos de tomar el mismo camino y autodisolverse como lo hizo el Pacto de Varsovia, buscó nuevos peligros para justificar su continuidad. En esa cumbre, el entonces presidente estadounidense George Bush padre preguntó a sus aliados europeos si querían continuar en la OTAN o preferían construir su propia defensa, en clara alusión a los movimientos realizados por algunos Estados como Francia e Italia, partidarios de crear una defensa autónoma europea. De forma unánime y sin ninguna objeción, todos aceptaron la continuidad de la OTAN. El primer paso fue definir los riesgos y amenazas de los que debían protegerse, y estos eran:

- (a) la inestabilidad de muchos países (se señalaba sobre todo a los países árabes),
- (b) la ingobernabilidad de Rusia y algunos países del extinto «bloque socialista»,
- (c) la proliferación de armas nucleares en nuevos países,
- (d) el terrorismo fundamentalista islámico,
- (e) la lucha contra el crimen organizado (narcotráfico).

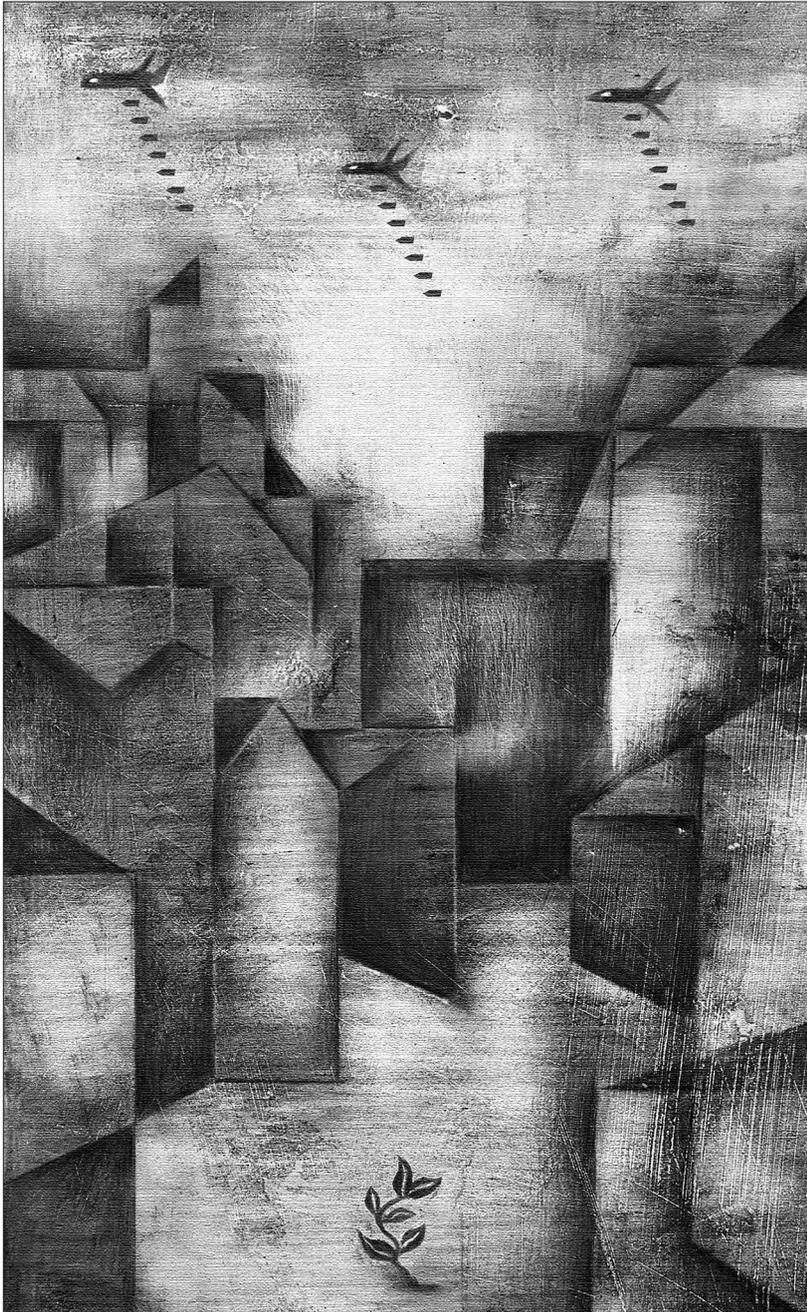
La nueva OTAN surgida de esa cumbre tomó la decisión de introducir cambios importantes en su estructura:

- (a) una reducción de las Fuerzas Armadas en Europa,
- (b) una mayor capacitación tecnológica de las Fuerzas Armadas para hacer frente a nuevos desafíos,

---

1. Disponible en <[www.osce.org/files/f/documents/9/d/39521.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/9/d/39521.pdf)>.

2. «The Conventional Armed Forces in Europe (CFE) Treaty and the Adapted CFE Treaty at a Glance» en *Arms Control Association*, <[www.armscontrol.org/factsheet/cfe](http://www.armscontrol.org/factsheet/cfe)>, 8/2017.



- (c) más movilidad y fluidez de sus fuerzas,
- (d) actuar ante las demandas de los organismos internacionales,
- (e) actuar fuera de la zona de cobertura tradicional del Atlántico Norte,
- (f) definir una nueva identidad de seguridad y defensa.

**Se sustituyó la antigua amenaza de la URSS por desafíos provenientes de diferentes puntos cardinales, pero sin señalar específicamente su carácter**

Se trataba de dar forma a unas nuevas Fuerzas Armadas, hacerlas polivalentes, más reducidas, más flexibles, más profesionales, mejor armadas y con capacidad de llevar a cabo respuestas inmediatas. Esta nueva OTAN consideraba los peligros y desafíos como multifacéticos y multidireccionales. Así, se sustituyó la antigua amenaza de la URSS por desafíos provenientes de diferentes puntos cardinales, pero sin señalar específicamente su carácter y añadiendo que estos desafíos podían poner en peligro los intereses estratégicos occidentales. Esto determinaba la necesidad de disponer de Fuerzas Armadas con características diferentes de las que Europa occidental había tenido hasta entonces, y se confirmó así a la OTAN la posibilidad de actuar en la pacificación de conflictos en cualquier lugar cuando las necesidades lo exigieran. No obstante, se introdujo la condición de actuar bajo la demanda de organismos internacionales, en clara alusión a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), pero sin nombrarla. Esto se puede interpretar de dos maneras: como una condicionante para actuar bajo el paraguas de la ONU o, por el contrario, como una puerta abierta para hacerlo sin su cobertura.

Estas medidas fueron adoptadas en la reunión del Consejo Atlántico de diciembre de 1996 en Bruselas y, de forma definitiva, en la Cumbre de la celebración del 50<sup>º</sup> aniversario del nacimiento de la OTAN en Washington, en abril de 1999, donde se adoptó el denominado Nuevo Concepto Estratégico (NCE) que vino a sustituir al aprobado en Roma en 1991. El NCE enterraba de manera definitiva las esperanzas puestas en la Carta de París de 1990, pues la OTAN se erigía como organismo político-militar con la misión de salvaguardar la seguridad de los países miembros frente a cualquier peligro que amenazara el modelo político y económico occidental, a la vez que deslegitimaba a la OSCE, que quedaba relegada a un segundo plano.

La OTAN se expandió hacia las fronteras rusas y acabó admitiendo a Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia, Rumania, Albania, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Montenegro y Macedonia del Norte hasta alcanzar los actuales 30 países miembros. Esto solo podía ser visto por Rusia como una amenaza y rompía las promesas hechas por George Bush y su secretario de Estado James Baker al líder soviético Mijaíl Gorbachov de que la organización no se movería hacia las fronteras rusas, a

cambio de la aceptación de Moscú de una Alemania unificada. En efecto, esa promesa no se cumplió y algunos de los arquitectos intelectuales de la línea dura de la Casa Blanca durante la Guerra Fría, como Thomas Friedman, Zbigniew Brzezinski o George Kennan, advirtieron que se estaba cometiendo un grave error: esta decisión inflamaría las tendencias nacionalistas, antioccidentales y militaristas en Rusia y podía acabar generando conflictos. Algo que también afirmó años más tarde, en 2014, el ex-secretario de Estado Henry Kissinger, quien tras la revolución del Euromaidán en Ucrania advirtió que la demanda de este país de entrar en la OTAN podía abrir un grave conflicto con Rusia.

Pero en aquellos momentos prevalecía el triunfalismo del «fin de la historia» de Francis Fukuyama, que empujaba a la expansión del modelo neoliberal en lo político y del capitalismo en lo económico. La euforia triunfalista impulsó a la OTAN a admitir en su seno a las ex-repúblicas soviéticas, pues esto ofrecía a los fabricantes de armas la oportunidad de hacerse con un mercado nuevo y enormemente lucrativo, ya que aquellas repúblicas, al ser admitidas en la Alianza, se convertían en nuevos clientes a los que se exigiría la adquisición de equipo militar occidental para la compatibilidad con las Fuerzas Armadas de los países de la OTAN.

En ese tránsito, la estrategia de la nueva OTAN fue reconfigurada en una cumbre posterior de jefes de Estado que tuvo lugar en noviembre de 2010 en Lisboa. En ese cónclave se actualizó el NCE de 1999 con una característica de gran importancia: el paso de la OTAN de ser una organización defensiva, que solo podía utilizar la fuerza armada en caso de agresión a alguno de sus miembros (artículo 5 del Tratado) y con la condición de que esta se produjera en territorios al norte del trópico de Cáncer (artículo 6), a ser un organismo militar ofensivo que desbordaba el ámbito del tratado fundacional hasta alcanzar todo el planeta, lo cual convertía a la OTAN en un organismo militar global.

Este proceso de adaptación resultó problemático. Se establecieron dos grandes corrientes enfrentadas dentro de la Alianza: por un lado, los partidarios de una defensa europea (Francia, Alemania y España<sup>3</sup>), y por el otro, quienes deseaban una OTAN como principal pilar de la seguridad europea (Reino Unido, Dinamarca, Holanda y Portugal). La corriente europeísta crearía la brigada franco-alemana, conocida como Eurocuerpo, compuesta por 100.000 efectivos e integrada por Francia, Alemania, España, Bélgica y Luxemburgo, así como varios cuerpos militares multinacionales para actuar en el flanco del Mediterráneo: la Eurofuerza Operativa Rápida (EUROFOR,

---

3. Esto durante la etapa de gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE); después, con el Partido Popular (PP) en el gobierno, se produjo un cambio de posición.

terrestre) y la Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR). Por otro lado, los partidarios de crear una defensa europea autónoma recuperaron la Unión Europea Occidental (UEO) creada en 1948, un organismo militar sin ninguna operatividad hasta entonces, con el ánimo de convertirlo en el pilar militar europeo. Estos mismos Estados serán los que, más adelante, impulsarán las políticas militares dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea y la creación de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa, ambas surgidas del Tratado de Maastrich de 1999. Y es de aquí de donde surge la propuesta de la puesta en marcha de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), para la cual se nombra al español Javier Solana como alto representante después de haber sido secretario general de la OTAN. Un «míster PESD» que ha ido cambiando de manos pero que ha tenido una triste trayectoria, pues en la práctica nunca ha existido una PESC efectiva, ya que los 27 Estados miembros no han cedido competencias en esos ámbitos. Esta política se define en el Consejo Europeo formado por los jefes de Estado que toman las decisiones por unanimidad, lo que en la práctica se convierte en un derecho a veto. En definitiva, la PESD finalmente no acabó de desarrollarse en toda su amplitud, pues se tomó la decisión de que esta embrionaria defensa europea estaría coordinada con la OTAN, organización que, en todos los documentos de la UE, continuaba ejerciendo el papel de pilar indiscutible de la defensa europea.

En diciembre del mismo 1999 tendrá lugar una nueva cita de los partidarios de la defensa europea en la Cumbre de Helsinki, donde se aprobaron las denominadas Misiones Petersberg<sup>4</sup>, con el objetivo de mantener la paz mediante intervenciones humanitarias, en gestión de crisis y con capacidad de actuar fuera del Atlántico Norte. Pero una vez más estas fuerzas quedaban vinculadas a la OTAN a través de un operativo denominado Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas, que permitiría a las Fuerzas Europeas del Eurocuerpo disponer de los medios de la OTAN.

La continua expansión de la OTAN hacia las fronteras rusas fue acompañada por parte de Estados Unidos de la ruptura en 2002 del Tratado sobre Misiles Antibalísticos (Tratado ABM)<sup>5</sup> firmado con la URSS, que limitaba la instalación de misiles y antimisiles en Europa con el fin de evitar una guerra nuclear y que tenía como base la denominada «destrucción mutua asegurada», algo que a pesar de lo terrorífica de la definición resultó eficaz. Mediante la ruptura de ese tratado, EEUU pretendía la puesta en marcha en 2015 de un Escudo Antimisiles, compuesto de satélites espía, radares

---

4. Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, Conclusiones de la Presidencia, disponible en <[www.europarl.europa.eu/summits/hel1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm)>.

5. Disponible en <[https://en.wikisource.org/wiki/Anti-ballistic\\_missile\\_treaty](https://en.wikisource.org/wiki/Anti-ballistic_missile_treaty)>.

y misiles destinados a detectar un ataque por parte de Rusia contra EEUU. El escudo se instaló en las fronteras con Rusia: radares en República Checa, baterías de misiles en Polonia y Rumania. Pero no fue suficiente: en agosto de 2019, Washington llevaba a cabo una nueva ruptura, la del Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio (INF, por sus siglas en inglés)<sup>6</sup>, de eliminación de misiles de medio y corto alcance (entre 500 y 5.500 kilómetros), del cual inmediatamente también se retiró Rusia. Era un tratado que había servido para eliminar la posibilidad de enfrentamiento nuclear en suelo europeo y que ahora, tras su ruptura, vaticinaba nuevos enfrentamientos. Todas esas cuestiones exacerbaron al Kremlin y desembocaron en la instalación por Vladímir Putin, como respuesta, de baterías de misiles en Kaliningrado, en la modernización del arsenal nuclear ruso y en el anuncio de la puesta en marcha de nuevos misiles hipersónicos capaces de traspasar el escudo sin ser detectados. Es decir, se iniciaba una nueva carrera de armamentos debido a la agresiva política llevada a cabo por EEUU en complicidad con la OTAN, que, además, reabría la posibilidad de un enfrentamiento nuclear en Europa.

Esta situación se ha prolongado hasta la actualidad. Con la llegada de Donald Trump a la Presidencia de EEUU, se produjeron críticas y actitudes de menosprecio a sus socios de la OTAN y un giro en la política exterior de la Casa Blanca, que centró su interés en el Sudeste asiático con la mirada puesta en China. Esto llevó su potente maquinaria militar hacia aquella región y a fortalecer las bases militares situadas en el entorno de China. La potencia asiática es un país al que Washington teme, pues en pocos años superará en PIB a EEUU y es el primer exportador de manufacturas del mundo. También ha aumentado su gasto militar hasta situarse en segundo lugar, tras superar a Rusia en el ranking mundial.

Estos hechos despertaron de nuevo, en el interior de la UE, la corriente europeísta partidaria de establecer una defensa autónoma. Así, en diciembre de 2017, en una cumbre en Bruselas, los ministros de Exteriores de la UE decidieron la puesta en marcha de Europa de la Defensa a través de la creación de una Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés)<sup>7</sup>, impulsada por Alemania, Francia, Italia y España y a la que adhirieron 25 países de la UE. En ese marco, se creó el Fondo Europeo de Defensa, con un presupuesto de 600 millones de euros hasta

### **Con la llegada de Donald Trump a la Presidencia de EEUU, se produjeron críticas y actitudes de menosprecio a sus socios de la OTAN**

---

6. Disponible en <<https://2009-2017.state.gov/t/avc/trty/102360.htm#text>>.

7. «Permanent Structured Cooperation - PESCO Deepening Defence Cooperation among EU Member States», disponible en <[www.eeas.europa.eu/sites/default/files/pesco\\_factsheet\\_05-03-2018.pdf](http://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/pesco_factsheet_05-03-2018.pdf)>.

2020 y de 1.500 millones a partir de 2021. Este nuevo organismo de defensa arrojaba incertidumbre sobre su futuro, pues si la OTAN, con 30 países, no ha sido fácil de coordinar, la PESCO, con 25, tampoco parece fácil que lo consiga. Por otro lado, ninguno de los Estados que impulsan la PESCO manifestó muestra alguna de rechazo hacia la OTAN, con lo cual lo más probable es que acaben conviviendo dos organismos multilaterales de defensa, la OTAN bajo control de EEUU y la PESCO bajo control europeo, pero a la vez coordinados.

Al margen de cómo se vaya desarrollando la PESCO, la realidad es que la OTAN, a pesar de las diferencias internas que la dividen, continúa siendo la estructura militar mundial más potente. En la Cumbre de Gales de septiembre de 2014, Barack Obama exigió a sus socios europeos un aumento del gasto militar hasta alcanzar 2% del PIB. Los gobiernos europeos se comprometieron a este incremento para 2024, lo que supone un incremento de 85.000 millones de euros, ya que hasta entonces tenían un gasto medio de 1,5% del PIB<sup>8</sup>. Esto aumentaría de manera importante el potencial militar de la OTAN, que en 2014, entre todos sus miembros, sumaba un total de 3,4 millones de efectivos militares<sup>9</sup> y juntos representaban 51% del total del gasto militar mundial, 904.000 millones de dólares<sup>10</sup>.

En otro orden de cosas, desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, la principal amenaza que figura en todas las estrategias de defensa, tanto de EEUU como de sus países aliados dentro y fuera de la OTAN, es el extremismo violento calificado como terrorista. Para enfrentarlo, la OTAN puso en marcha diversas iniciativas militares. Las dos más destacadas son la operación Sea Guardian [Guardián del Mar], consistente en patrullar las aguas internacionales del Mediterráneo y en la vigilancia del estrecho de Gibraltar mediante una fuerza marítima conformada por fragatas, submarinos y patrulleros de altura, además de aviones de patrulla marítima con apoyo logístico desde las bases de Rota y Cartagena; se trata de una misión enfocada en disuadir amenazas y posibles ataques terroristas. Y una segunda operación es la denominada Fuerzas Armadas Permanentes de la OTAN en el Mediterráneo y el Atlántico Norte, compuesta por Fuerzas de Respuesta Rápida terrestres y marítimas. Esta última tiene como base de operaciones el mar Negro, el corredor sur del Estrecho de Ormuz, el Canal de Suez y las costas de Somalia, está conformada por una fragata, un buque contraminas y otro de apoyo logístico y busca proveer de seguridad militar a los buques

---

8. SIPRI: *SIPRI Yearbook 2017: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford UP, Oxford, 2017.

9. International Institute for Strategic Studies: *The Military Balance 2015*, Routledge, Nueva York, 2015.

10. V. SIPRI Military Expenditure Database, <<https://milex.sipri.org/sipri>>.

mercantes de los países aliados. Ambas misiones, aunque no se lo haga explícito, tienen un componente colateral al de la lucha contra el terrorismo: detectar la llegada de inmigrantes a Europa y avisar para que sean interceptados antes de llegar a los países de la ribera norte del Mediterráneo.

Se debe recordar que la OTAN siempre ha estado bajo el mando militar de EEUU y que nunca ha transferido su poder a Europa. Es un bloque militar provisto del arsenal de armas más potente del planeta, incluidas las bombas nucleares en manos de tres de sus miembros: EEUU, Reino Unido y Francia. Por su parte, Washington no ha renunciado a mantener estacionadas en suelo europeo unas 180 bombas nucleares tácticas modelo B61, que pueden ser arrojadas desde cazabombarderos y que están fuera de los acuerdos bilaterales de reducción de armas estratégicas: 70 en Italia en las bases de Amiano y Ghedi; 20 en Bélgica en la base aérea de Kleine-Brogel; otras 20 ojivas en Alemania en la base de Büchel; una veintena en Volkel, Países Bajos, y otras 50 en la base de Incirlik en Turquía.

Una novedad de gran calado tuvo lugar en junio de 2021 cuando la OTAN, reunida en Bruselas, aprobó renovar el Concepto Estratégico en la cumbre de Madrid. En esta cumbre, realizada en junio de 2022, se aprobó el nuevo Concepto Estratégico en el que se advierte de cuáles son las principales amenazas y peligros a los que la OTAN debe hacer frente en el futuro próximo. Como novedad, se señala a Rusia, que tras la invasión de Ucrania se convierte en una *amenaza directa* para todo el mundo occidental, seguida de China, país que se señala como un *peligro desestabilizador* para los Estados occidentales. Después se repiten como amenazas las que ya estaban presentes con anterioridad: el terrorismo, los ataques en el ciberespacio a infraestructuras críticas, el uso de diferentes armas de destrucción masiva (químicas, biológicas, radiológicas o nucleares), señalando a Irán, Corea del Norte, Siria y Rusia, y los conflictos de África y Oriente Medio, en concreto el Sahel, por su interconexión con Estados fallidos. También se señalan las cuestiones demográficas que, agravadas por el cambio climático, emergencias sanitarias (pandemias) e inseguridad alimentaria, se cualifican como multiplicadoras de conflictos, pues pueden derivar en tráfico de personas y migraciones irregulares.

Al considerar la cuestión demográfica como generadora de migraciones y la posible utilización de estas por fuerzas hostiles como elemento para desestabilizar a los países receptores, se convierten de facto las migraciones en una amenaza para la seguridad de los países de la OTAN a la que se debe dar respuesta. Respecto a los ataques cibernéticos y operaciones hostiles (guerras híbridas) contra infraestructuras críticas para los países miembros, el

**La OTAN siempre ha estado bajo el mando militar de EEUU y nunca ha transferido su poder a Europa**

Concepto Estratégico advierte que podrían considerarse como un ataque convencional y alcanzar el nivel de ataque armado, lo cual podría llevar a invocar el artículo 5 del Tratado. Es decir, podría obligar a todos los Estados miembros a dar una respuesta armada, algo que el Concepto hace extensivo a las cadenas de suministro que afecten a la seguridad energética. Se añade que los Estados miembros deben estar preparados para disuadir y defenderse frente «al uso coercitivo de tácticas políticas, económicas, energéticas, informativas y otras tácticas híbridas por parte de Estados y actores no estatales», que pasa a considerarse como «ataque armado», lo que obliga al Consejo de la OTAN a responder mediante el uso de la fuerza.

A las cuestiones derivadas de la seguridad energética, se suma la seguridad de las redes de suministro, que incluyen las instalaciones de distribución de gas y petróleo tanto por tubería como por barco, así como su almacenamiento y tratamiento. Se trata de amenazas «no bélicas» o «híbridas», alejadas de las guerras «convencionales». Sin duda, esto es una ampliación del campo de batalla de la OTAN hacia esas zonas grises en que se sitúan los ataques cibernéticos a instalaciones que pongan en peligro la seguridad de un Estado miembro de la OTAN. Por último, y una vez más, se señala la exigencia de aumentar el gasto militar en defensa para garantizar los compromisos adoptados en este nuevo Concepto Estratégico.

### La crisis de la OTAN

Una de las crisis más relevantes que atravesó la OTAN tuvo lugar en la isla de Chipre en 1974. En ese año, Grecia estaba gobernada por la «dictadura de los coroneles», surgida de un golpe de Estado que había contado con el conocimiento de EEUU y de la OTAN. La crisis se inició cuando las fuerzas

#### **Una de las crisis más relevantes que atravesó la OTAN tuvo lugar en la isla de Chipre en 1974**

militares griegas lanzaron un ataque contra el palacio presidencial chipriota para derrocar al presidente demócrata progresista y figura religiosa Makarios III, quien pretendía llevar a cabo una política neutral e independiente de Grecia. El ataque tenía por objetivo la anexión de Chipre por parte de Atenas. Mientras que la comunidad turca en la isla representaba 18% de la población, la mayoría grecochipriota alcanzaba el 78%. Turquía lanzó entonces una intervención militar de 40.000 soldados en «defensa de la población turca» en el norte de la isla, donde residía la mayoría turcochipriota, y la isla se dividió así en dos partes.

Tanto Grecia como Turquía eran miembros de la OTAN y aliados de EEUU; por tanto, el conflicto de Chipre complicaba la estrategia de la OTAN

en el sur de Europa y la ponía en una situación difícil, puesto que no podía pasar por alto la invasión turca. A esta situación se sumaba el apoyo que EEUU había dado al régimen anticomunista de los coroneles griegos, que tuvo como resultado una isla repartida entre dos de sus aliados en el sur de Europa. Así, ni EEUU ni la OTAN se pronunciaron sobre la invasión turca y la partición de la isla. Pero en ese interregno y a causa de la crisis chipriota, Grecia se deshizo de la «dictadura de los coroneles» y, enfurecida, decidió retirarse de la OTAN. Para calmar la situación, el Congreso estadounidense decretó un embargo de armas a Turquía en 1975. Pero esta iniciativa, aplicada a un miembro de una misma alianza militar, no dejaba de resultar contradictoria. El dilema en la OTAN sobre cómo debía comportarse en esa crisis finalizó en mayo de 1978, cuando la Alianza Atlántica reunida en Bruselas decidió levantar el embargo de armas a Turquía. Pero el doble juego de EEUU quedó patente de nuevo en 1980, cuando se produjo en Turquía un golpe de Estado militar comandado por el general Kenan Evren que también recibió el apoyo de Washington. En todo este asunto, los países europeos miembros de la OTAN jugaron un papel de comparsas en la geoestrategia estadounidense, y dejaron que en la isla de Chipre se instalara un conflicto permanente de difícil solución y que se ha prolongado hasta la actualidad.

Tras el final de la Guerra Fría y la incorporación de los países del desaparecido Pacto de Varsovia a la OTAN, surgieron nuevas crisis en el seno de la Alianza Atlántica. La ampliación no dio más fortaleza a la organización, debido a las disensiones internas que fueron apareciendo en los diferentes conflictos en los que intervino. Mientras los países que provenían del antiguo Pacto de Varsovia se han mostrado fieles seguidores del liderazgo de EEUU, los socios de Europa occidental se han mostrado divididos y, en algunos casos, incluso enfrentados a la potencia norteamericana. La desaparición del enemigo común soviético impidió a la nueva OTAN hacer frente de manera unitaria a conflictos en los cuales los intereses de los países miembros eran divergentes. Eso motivó diversas crisis internas que la sumieron, en ocasiones, en la inacción.

La primera crisis se produjo cuando la OTAN intervino en la guerra de Yugoslavia en 1995 y bombardeó a las fuerzas serbias que mantenían cercada la ciudad de Sarajevo. Fue la primera intervención militar fuera del área de acción desde que se creó la organización. Cuatro años más tarde, en 1999, la Alianza Atlántica bombardeaba Serbia durante la guerra de Kosovo. Los bombardeos fueron iniciados unilateralmente, sin autorización previa del Consejo de Seguridad de la ONU, por lo que esta fue considerada una guerra ilegal, que se realizaba fuera del marco de la Carta de la ONU. Esta intervención dio lugar a una fuerte crisis entre los países miembros

de la OTAN. Los bombardeos sobre la embajada de China y la televisión de Belgrado fueron criticados por algunos países, en especial Francia e Italia. ¿Qué lección sacó EEUU de aquella guerra? Washington constató que no podía intervenir militarmente junto a aliados que querían compartir el mando militar y que constantemente pedían explicaciones sobre algunas misiones para las que no habían sido consultados.

Las discrepancias surgidas en el seno de la OTAN tras las actuaciones en la guerra de Serbia en apoyo a la decisión de Kosovo de declararse de manera unilateral un país independiente tuvieron continuidad después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. George Bush reclamó el derecho a llevar a cabo acciones bélicas preventivas para defender su seguridad a escala mundial. La Casa Blanca pidió ayuda a los países socios de la OTAN y reclamó la aplicación del artículo 5 de defensa mutua del Tratado. Este artículo obliga, en caso de ataque a un Estado miembro de la coalición, a apoyar y participar militarmente en defensa del país agredido. Finalmente EEUU no llegaría a exigir su cumplimiento y en octubre de 2001 comenzó sus ataques en Afganistán de manera unilateral, al frente de una coalición en la que el resto de los países jugó un papel secundario de cobertura política a sus acciones bélicas.

¿Por qué EEUU no exigió la aplicación del artículo 5 de la OTAN? Básicamente, porque no confiaba en sus aliados europeos y reservó a la OTAN un papel subsidiario en la operación de ocupación Libertad Duradera, como se vio poco después, en enero de 2002, cuando la OTAN asumió el mando de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF, por sus siglas en inglés). Esta operación, autorizada por el Consejo de Seguridad con la misión de ayudar a la reconstrucción de las infraestructuras devastadas de Afganistán, servía en realidad para cubrir la retaguardia de las fuerzas de combate estadounidenses, además de encubrir la ocupación ilegal del territorio afgano. Y se trataba de una ocupación ilegal porque la Resolución 1368 de la ONU, aprobada un día después de los atentados del 11 de septiembre, solo establecía que EEUU tenía derecho a defenderse, sin mencionar a Afganistán como responsable de los ataques terroristas.

**Una situación similar se produjo en la guerra de Iraq de 2003. EEUU no contó con la OTAN debido al desencuentro entre diversos países miembros**

Una situación similar se produjo en la guerra de Iraq de 2003. EEUU no contó con la OTAN debido al desencuentro entre diversos países miembros, como Francia, Alemania y Bélgica. Estos se opusieron firmemente a la invasión e impidieron que el Consejo

de Seguridad se pronunciase a favor de esas operaciones. Esto empujó a la OTAN a una nueva crisis, dado que no existía el consenso necesario que exige

el Tratado fundacional para llevar a cabo una intervención militar conjunta<sup>11</sup>. Posteriormente fue la OTAN la que asumió la misión de apoyo y formación de las fuerzas iraquíes, es decir, de nuevo tuvo un papel secundario.

El primer conflicto bélico que enfrentó a EEUU y la OTAN con Rusia se produjo durante la guerra de Georgia, en agosto de 2008. Este conflicto se venía gestando desde 1991, cuando los territorios de Osetia del Sur y Abjasia reclamaron su autonomía de Georgia. Hubo numerosos enfrentamientos, en 2008 las tropas de Tiflis atacaron esos territorios y la respuesta rusa fue inmediata, derrotando e infligiendo graves daños al ejército georgiano. Hay que recordar que Georgia había sido admitida como socio preferente para entrar en la OTAN y que además contaba con ayuda militar estadounidense.

Otra de las intervenciones militares de la OTAN fue la de Libia en 2011. A pesar de que la Alianza Atlántica asumió la operación, los países miembros se volvieron a dividir. Francia, Reino Unido e Italia presionaron para intervenir, mientras que Alemania se negó a participar. EEUU, a pesar de asumir inicialmente el mando, avisó que el grueso de las operaciones debía recaer sobre los países europeos. Advirtió que Libia no era un asunto prioritario para la Casa Blanca y se fue retirando a un segundo plano, dejando que los países europeos asumieran el mayor peso de la operación.

Al igual que en Georgia, otro conflicto en el territorio ex-soviético volvió a estallar en Ucrania en octubre de 2014, en la revuelta o revolución del Euromaidán, cuyo propósito era derrocar al gobierno de Víktor Yanukóvich, de orientación prorrusa pero elegido en las urnas. Se trató de una revolución llevada a cabo por los partidarios de integrarse en la UE y en la OTAN y alejarse de la tutela de Rusia. Pero aquella revolución desencadenó la revuelta de las provincias de Donetsk y Lugansk en el Dombás, y de la península de Crimea, territorios de población de origen mayoritariamente ruso. Las dos primeras recibieron apoyo militar de Rusia, y Crimea fue ocupada por las fuerzas rusas y finalmente anexionada. Cierto es que la anexión era contraria al derecho internacional, pero se debe recordar que, en 1954, Nikita Jrushchov había decidido «regalar» Crimea a Ucrania, sin pensar que algún día la URSS podía colapsar y desintegrarse y que Ucrania se convertiría en una república independiente. En la península de Crimea, en el puerto de Sebastopol, Rusia tiene anclada su Armada y desde allí tiene acceso al Mediterráneo. Dada la vital importancia estratégica del territorio, sería pecar de ingenuos pensar que Rusia lo abandonaría.

En esa crisis, la OTAN vio de nuevo una oportunidad para legitimarse como organización militar frente a su antiguo enemigo, pero las cosas no

---

11. «Founding Treaty», disponible en <[www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_67656.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_67656.htm)>.

resultaron fáciles. Surgieron otra vez divergencias entre los Estados miembros, con visiones muy diferentes respecto a cómo afrontarla. Por una parte, EEUU, sin demasiados intereses económicos en Rusia, apostaba por endurecer la beligerancia y además contaba con el apoyo explícito de los países del antiguo bloque soviético, que se sentían amenazados por la intervención rusa en Ucrania. Por la otra, Europa occidental se resistía a imponer duras sanciones en virtud de su interdependencia económica con Rusia, en especial por la dependencia del gas y el petróleo rusos, y por los flujos comerciales e inversiones europeas en territorio ruso.

Con la crisis de Ucrania como telón de fondo, en la cumbre de jefes de Estado de la OTAN reunida en Gales en 2014 se aprobó una serie de medidas frente a Rusia<sup>12</sup>. La más significativa fue la puesta en marcha de una Fuerza de Intervención Inmediata (Very High Readiness Joint Task Force), con 5.000 efectivos con capacidad para entrar en acción, como punta de lanza en el flanco oriental. Esta fuerza fue liderada por España en su primer año y posteriormente se fue desplegando en Polonia y en las tres repúblicas bálticas, a las que se enviaron aviones de combate para hacer frente a violaciones del espacio aéreo por parte de Rusia. Esto se complementó posteriormente con unidades terrestres.

Pero además ha habido otras crisis derivadas de los asuntos internos de algunos de los países miembros de la Alianza Atlántica. La salida de Reino Unido de la UE debilitó a la OTAN, pues el resto de los países europeos ya no ven con los mismos ojos a un socio militar que no lo es en lo político y económico, y si ya antes existían diferencias con Londres en virtud de su alineamiento incondicional con Washington, tras el Brexit esa alianza bilateral se ha reforzado.

**Un caso diferente es el de Francia. Este país siempre ha tenido una política militar independiente de la OTAN**

Un caso diferente es el de Francia. Este país siempre ha tenido una política militar independiente de la OTAN, derivada de sus intereses geopolíticos y económicos en áreas que en el pasado fueron sus posesiones coloniales, especialmente en el Sahel africano, donde tiene desplegados militares en buena parte de los países. En Malí, por ejemplo, París desplegó una

fuerza de 5.000 militares para hacer frente a ataques yihadistas, hoy en retirada tras un golpe de Estado militar en mayo de 2021. En Níger, tiene soldados protegiendo las importantes minas de uranio que abastecen las centrales nucleares francesas. Esto indica que Francia no necesita de la seguridad que le puede proporcionar la OTAN, lo que se evidenció cuando Emmanuel Macron

---

12. «Wales Summit Declaration», disponible en <[www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?mode=pressrelease)>.

declaró a *The Economist* que «la OTAN se encuentra en estado de muerte cerebral»<sup>13</sup>. O más recientemente, cuando París protestó por la firma por parte de EEUU del acuerdo del defensa AUKUS con Reino Unido y Australia: Francia vio frustrada una venta de submarinos a Australia –que finalmente los compró a EEUU– y consideró la situación una afrenta llevada a cabo por socios de la Alianza.

También las controvertidas actuaciones de Turquía hacia algunos de los países de la OTAN han sido un factor de crisis. Ankara siempre ha jugado un papel destacado en la geoestrategia de la OTAN y de EEUU por ser frontera con Rusia y con Oriente Medio. Pero el estallido de la guerra de Siria ha hecho cambiar los planes de Recep Tayyip Erdoğan y su pretensión de convertir a su país en potencia regional. Ha intervenido apoyando a los grupos enfrentados al régimen de Bashar al-Ásad, y se ha enfrentado a los kurdos de Siria por su apoyo a los kurdos de su país que luchan por la independencia. Luego, ha ayudado militarmente a Azerbaiyán frente a Armenia en la guerra de Nagorno Karabaj. Y uno de los actos más inamistosos hacia sus socios en la OTAN ha sido la compra de sistemas de defensa aérea S-400 rusos, que representan un desafío y abren incógnitas sobre las futuras relaciones entre Turquía y la Alianza Atlántica.

Una última cuestión de vital importancia: la Casa Blanca tiene puesta su mirada en el Pacífico, mientras que el Atlántico ha dejado de representar una preocupación para sus estrategias. Esto se evidenció con las extemporáneas manifestaciones durante el mandato de Donald Trump, que señalaba que la OTAN era una organización obsoleta y amenazó con «cerrarla» si los socios europeos no aumentaban su contribución para sostenerla. Esto vaticinaba un futuro incierto para la Alianza, dado que no quedaba clara su función, cuando las tensiones se desplazaban hacia el Sur asiático con los ojos puestos sobre China. Por su parte, Europa quedaba relegada a un segundo plano y carecía de interés directo para Washington. Esto dejaba a la OTAN en estado vegetativo y sin misiones concretas que llevar a cabo.

Pero con la invasión de Ucrania por parte del viejo enemigo ruso, la OTAN vuelve a renacer, y esta situación sin duda servirá como excusa para reordenarse en Europa. Hay que recordar que, en su fundación, la OTAN se configuró bajo una expresión que obtuvo cierta celebridad: «Para mantener a EEUU dentro, a Alemania debajo y a la URSS fuera», una frase que los críticos de la OTAN cambiarían para señalar que quien quedaba «debajo» no era Alemania sino Europa. Finalmente, la guerra de Ucrania volverá a dividir Europa en dos grandes bloques enfrentados: los 30 países de la OTAN frente

---

13. «Emmanuel Macron Warns Europe: NATO Is Becoming Brain-Dead» en *The Economist*, 7/11/2019.

a los aliados de la Rusia de Vladímir Putin, entre los que no se puede descartar a la ubicua China. Ello abre un futuro incierto, en el que todo parece indicar que se va a producir un rearme generalizado, para satisfacción de las industrias militares y de seguridad, que favorecerá un aumento del gasto militar y del comercio de armas en la mayoría de los países aliados de las grandes potencias. Es un futuro lleno de incógnitas, en el que quienes trabajan por la paz deberán redoblar sus esfuerzos para denunciar que ese camino solo comportará tensiones, nuevos conflictos y guerras.

## Conclusión

La OTAN, como muchos políticos y gobernantes europeos nunca se han cansado de repetir, ha contribuido a dar seguridad y consistencia a la Europa occidental. Sin embargo, se olvida que durante la Guerra Fría, la OTAN contribuyó a la división de la Europa continental en dos bloques antagónicos y enfrentados. La Alianza alimentó la pugna ideológica, económica y política entre el Este y el Oeste europeos, y para favorecer al bloque occidental, apoyó a dictaduras (Portugal, Grecia y Turquía), justificó o apoyó el terror contra las disidencias internas (Red Gladio)<sup>14</sup>, facilitó el desarrollo de agencias de espionaje y contraespionaje y creó un clima de temor en la ciudadanía por la posibilidad de una guerra nuclear limitada, suplantando la seguridad humana por una seguridad policial y militar. Esta serie de acciones construyó las democracias y soberanías de los Estados europeos, y todo ello también fue extensivo al bloque soviético.

Quizás si la OTAN no se hubiera creado, el supuesto «peligro soviético» no habría existido, los dos sistemas habrían «coexistido» sin amenazas y no se habría tenido que pagar un precio tan alto como la división de Europa en dos zonas enemigas. Tampoco se habría provocado una carrera de armamentos, ni favorecido la nuclearización del suelo europeo. La existencia de la OTAN no alejó el peligro de guerra de Europa, sino que lo acrecentó, estableciendo la posibilidad de un conflicto nuclear limitado. Además, la OTAN facilitó la existencia y el crecimiento del denominado «complejo militar-industrial» y el aumento del militarismo, con ejércitos sobredimensionados, exceso de gasto militar, inversiones exorbitantes en armas, comercio de armamento y las secuelas negativas que estos factores generaron en el

---

14. La Red Gladio consistía en un organismo con presencia de miembros de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) y del Servicio de Información de las Fuerzas Armadas Italianas, junto con elementos de la OTAN y de la extrema derecha, cuyo objetivo era impedir la llegada del Partido Comunista al gobierno de Italia.

desarrollo económico y social tanto de Europa como del resto del planeta. Por último, la Alianza, como sus críticos han señalado, ha permitido a EEUU tener un pie en suelo europeo y mantener el control político y de la seguridad del continente. Esto ha limitado la soberanía de los Estados europeos, a la vez que ha reportado beneficios económicos al complejo militar estadounidense que provee a Europa de armamentos y tecnologías de seguridad que el continente necesita. Por otro lado, la OTAN, por el hecho de existir, no ha permitido el nacimiento de una estructura de seguridad autónoma en Europa. Y, además, ha suplantado el papel que debería jugar la ONU, el auténtico organismo multilateral creado por la comunidad internacional para salvaguardar la paz y la seguridad mundiales. ☐

## ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Septiembre-Diciembre de 2022

Quito

Vol. xxvi Nº 74

### GOBIERNO, EDUCACIÓN Y PANDEMIA EN AMÉRICA LATINA

DOSSIER: Presentación del dossier, **Jorge David Segovia, Esteban Maioli y Carlos Minchala**. Desigualdades en la escuela secundaria argentina: recorridos escolares y proyecciones educativas, **Andrés Santos-Sharpe y Pedro Núñez**. Educación media superior en México: abandono escolar y políticas públicas durante la covid-19, **Carlos Alberto Arellano-Esparza y Ángeles Ortiz-Espinoza**. Claves para transformar el currículo en el sistema escolar chileno tras la pandemia, **Alexis Moreira-Arenas, Israel Ferreira-Pinto, Jennifer Obregón-Reyes y Máximo Quiero-Bastías**. Trabajo docente en tiempos de pandemia: agudización de las desigualdades e intensificación de la tarea en la provincia de Buenos Aires, **Nora Beatriz Gluz, Luisa Vecino y Valeria Martínez-del-Sel**. Madres, padres y representantes en la educación durante la pandemia. La dicotomía rural-urbana en Ecuador, **Juan Cárdenas-Tapia, Fernando Pesántez-Avilés y Angel Torres-Toukourmidis**. TEMAS: Hacia una ciudad incluyente? Efectos de los cambios estético-corporales de varones transmasculinos, **Sofía Luciana Santillán**. Paridad de género entre las autoridades del sistema de educación superior ecuatoriano, **Christian Escobar-Jiménez**. Pensar las clases medias desde América Latina: una actualización de viejos debates, **Isabel Díaz**. La pornografía del confinamiento. Expresiones porno sobre el coronavirus, **Paula Sequeira-Rovira**. Esquemas valorativos y participación en actividades de tráfico de drogas en Sonora, México, **Francisco Manuel Piña-Osuna**.

Íconos es una publicación cuatrimestral de Flacso-Ecuador, La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito, Ecuador. Tel.: (593 2) 3238888. Correo electrónico: <revistaiconos@flacso.edu.ec>. Página web: <www.revistaiconos.ec>.