

# UN ACERCAMIENTO HISTÓRICO A LA OTAN: DE 1990 HASTA LA ACTUALIDAD

## A HISTORICAL APPROACH TO NATO: 1990 TO PRESENT

*Juan David García Ramírez\**

### Resumen

Este trabajo sobre el papel de la OTAN y sus perspectivas futuras, la OTAN de Posguerra Fría y la de hoy, explica el momento de transformación y actualización de objetivos, así como de las capacidades y medios que emplea para conseguirlos. La OTAN, como un actor decisivo para la estabilidad política de la región euroatlántica, y cada vez más influyente en los asuntos de la seguridad internacional, no ha estado al margen de la evolución de las relaciones internacionales. Y para conservar su vigencia, se redefine de acuerdo con un conjunto de nuevas funciones y manteniendo el compromiso con sus principios y valores fundacionales, que le permitirán actuar con mayor resolución y eficacia ante problemas como el terrorismo internacional, la proliferación nuclear, la piratería o el tráfico de drogas, y desarrollar nuevos mecanismos de cooperación con otros Estados y organizaciones internacionales.

**Palabras clave:** Defensa colectiva; Ambiente de seguridad; Concepto estratégico; Área euroatlántica; Nuevas amenazas.

### Abstract

This paper is about the NATO'S role and its future perspectives, the NATO on the post-cold-war era and today's, it also explains the transformation and update moment of their objectives as well as the skills and resources used to achieve them. NATO as a decisive performer for the politic stability of the euro-Atlantic region, and increasingly influential on international affairs has not been outside of the evolution of international relations. To maintain their full force, it redefines itself according to a set of new features but keeping their commitment with their foundational principles and values who will allow it to act with effectiveness in issues like international terrorism, nuclear proliferation, piracy or drugs traffic as well as development new mechanism of cooperation with other states and international organizations.

**Key words:** Collective defense; Security environment; Strategic concept; Euro-Atlantic area; new threats.

---

\* Politólogo de la Universidad Pontificia Bolivariana, candidato a Magister en Estudios Políticos y profesor de la Facultad de Ciencias Políticas de la misma universidad. Medellín-Colombia. Correo electrónico: juandgar82@gmail.com Dirección postal: Circular 1ª N° 70-01. Bloque 12, piso 1. Medellín, Colombia.  
Fecha de recepción: 8 de noviembre de 2012 - Fecha de aprobación: 15 de noviembre de 2012.

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo es importante, en primer lugar, por las transformaciones propias del escenario global, caracterizado hoy en día por la evolución de un sistema internacional unipolar hacia uno multipolar, en donde hacen presencia numerosas potencias de diferente jerarquía; y por el protagonismo creciente de los organismos internacionales (de orden intergubernamental, más que todo), que ponen en primer plano el tema de la cooperación para el fortalecimiento de la sociedad internacional. La OTAN, por supuesto, ocupa un lugar preponderante en la discusión acerca de qué tipo de acción corresponde a las organizaciones internacionales, cuando se trata de asuntos como la defensa y la seguridad internacional, el terrorismo, la proliferación nuclear, la gestión de crisis, la prevención y solución de conflictos o la construcción del Estado.

Así que se vuelve pertinente proponer elementos para el debate sobre el papel de la OTAN en un entorno de tanta complejidad, ahora que la organización vive un momento de redefinición. En Norteamérica y Europa, es natural que la discusión sea frecuente en los espacios académicos, de la sociedad civil y de decisión político-militar. Pero en América Latina, en cambio, hay muy poca o casi nula aproximación al debate sobre la OTAN, fundamentalmente, por dos razones: ningún país latinoamericano forma parte de la alianza y, en segundo lugar, los vínculos entre nuestra región y el organismo no han sido tradicionalmente profundos. Sin embargo, las condiciones están cambiando y los países latinoamericanos son cada vez más relevantes para el contexto internacional, y algunos de ellos (Brasil, México, Colombia, Argentina y Venezuela) poseen cualidades que les permitirán una participación cada vez mayor en las decisiones relacionadas con la seguridad y defensa internacional, de manera que es el momento para que en América Latina comience a promoverse, desde los círculos académicos y en la formulación de la política exterior de los gobiernos, el conocimiento y el análisis sobre el significado de la OTAN para las relaciones internacionales, pues nuestros países se integrarán gradualmente en los ámbitos de competencia de dicha organización.

La OTAN es la organización internacional más relevante del sistema internacional contemporáneo, en lo concerniente a la construcción y

mantenimiento de un entorno de seguridad colectiva, que en los primeros tiempos de la Guerra Fría era, más bien, de defensa colectiva, por la gran amenaza que para el espacio geográfico y político europeo y, en general, occidental, representaba el despliegue de los intereses del régimen totalitario de la Unión Soviética. Desde una perspectiva realista, sólo la OTAN podría caracterizarse como una entidad diseñada para contrarrestar los efectos de la gran anarquía que impera en la interacción entre los Estados, mediante el establecimiento de una alianza de orden político-militar, llamada a emplear la fuerza contra cualquier factor desestabilizador de la región noratlántico-europea.

Quedaría, pues, excluido cualquier organismo internacional que, al menos en su texto fundacional, procure los mismos objetivos y fines que la alianza, como por ejemplo, la Organización de Naciones Unidas, dotada de un componente militar que pretende contribuir en la pacificación de los escenarios de conflicto, multiplicados a lo largo y ancho del globo. Y resulta interesante que una organización de alcance regional (la OTAN) haya trascendido más allá de su ámbito y se haya propuesto metas globales, universales (Boonstra, 2010), mientras que la otra, de alcance universal, sufriera un fracaso tras otro, solo si hablamos de seguridad, resolución de conflictos, operaciones de mantenimiento o construcción de la paz (peacekeeping, peacebuilding operations) y de obtención de resultados plausibles en estos aspectos.

Al ser conscientes de esta realidad, el motivo de las dos últimas cumbres de la OTAN, celebradas en noviembre de 2010 y mayo de 2012, no es el mismo que convocaría un encuentro rutinario entre representantes de Estados y de burocracias internacionales. Tampoco se trata de un asunto abstracto, al margen de la realidad cambiante de las relaciones internacionales. Estas reuniones persiguieron nada menos que la adopción de un nuevo concepto estratégico para la Organización del Tratado del Atlántico Norte (NATO, por sus siglas en inglés), en virtud del cual se replantearían la misión, objetivos, funciones y la forma de enfrentar los retos actuales y futuros. Así mismo, la revisión a la primera fase de actuación de la alianza desde que ese concepto estratégico entró en vigencia.

Desde su creación, en 1949, hasta hoy, la OTAN ha sido protagonista de acontecimientos que han transformado de forma radical las relacio-

nes de poder en el mundo, incluso, se vio forzada a cambiar ella misma. Cinco son los momentos decisivos para la existencia de la institución: 1. Comienzo de la Guerra Fría, en 1945. 2. Fin de la Guerra Fría, entre 1989-1991. 3. Adopción de un nuevo concepto estratégico, en 1999. 4. Atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, en los Estados Unidos de Norteamérica. 5. Replanteamiento del concepto estratégico, en 2010.

La OTAN halló solución a su dilema existencial de la inmediata Posguerra Fría, con la circunscripción al mantenimiento de la seguridad y la paz en la zona europea, y asumió compromisos como la prevención de conflictos, la gestión de crisis y el reto de la ampliación. Pero la organización no contaba con que el decenio de 1990 sería turbulento para Europa y que, incluso, tendría que empezar a actuar por fuera del continente. Tres episodios pusieron a prueba sus capacidades militares y eficacia: En 1991, la Operación Provide Comfort, de carácter humanitario, para proteger a los desplazados kurdos en el norte de Irak, perseguidos por la dictadura de Saddam Hussein. En 1994 y 1995, con la intervención en la Guerra de Bosnia-Herzegovina, mediante contundentes ataques aéreos para combatir a las fuerzas serbias y ante el fracaso de la Unión Europea y las fuerzas de paz de la ONU. Y en 1999, con la reactivación del conflicto por los ataques serbios sobre Kosovo, que forzaron al gobierno de Milosevic a retirar sus tropas de esa región.

La forma en que intervino en tales conflictos y el balance de su actuación, llevaron a la OTAN a considerar su papel en el nuevo entorno (Tiilikainen, 2010). Es dable sostener que durante los noventa y hasta 2001, la OTAN vivió una gran incertidumbre, causada por un panorama distinto, de consolidación de Estados Unidos como la única superpotencia, con sucesos paralelos como la reactivación de los conflictos separatistas y secesionistas en Europa Oriental y el Cáucaso y la aparición de nuevos Estados en Asia Central; el colapso y la crisis humanitaria en los estados centroafricanos; y el aumento de las tensiones en el Medio Oriente.

Esta realidad ofrecía a la OTAN dos alternativas: dar la espalda a los hechos y limitarse a Europa y el Atlántico Norte, o asumir un compromiso serio frente a los desafíos planteados a la seguridad internacional,

problema de gigantescas dimensiones que ningún Estado, ni siquiera los Estados Unidos, está en capacidad de contraer en solitario, lo que hizo cada vez más imperiosa la necesidad de concretar una auténtica cooperación internacional, por la protección de unos intereses que no concierne solo a los miembros de la alianza, sino a todos los que comparten algún grado de integración económica, política y militar con ellos.

Y en la actualidad, al descrito estado de cosas del decenio de 1990 y que aún persiste, se suman las transformaciones del escenario internacional a partir de 2001, aceleradas por la globalización y la emergencia y expansión de nuevas amenazas, como la proliferación de armas nucleares, el carácter difuso del terrorismo (de tipo religioso y político), el auge de la piratería en regiones como el Océano Índico y el Sudeste asiático, o la multiplicación del crimen organizado internacional. Además, el estancamiento demográfico en la generalidad del mundo occidental y la confusión de la identidad cultural que la inmigración ha producido en Estados Unidos y Europa, sin duda afectan los valores que informan la OTAN, pues no es seguro que una mayoría de los nuevos habitantes de estos países sienta hoy simpatía por los objetivos y fines que la organización ha impulsado desde 1949.

## LA OTAN DESPUÉS DE LA GUERRA FRÍA

Al final de la Guerra Fría, el grado de éxito obtenido por la OTAN en su propósito por disuadir a la Unión Soviética de expandirse hacia Europa occidental o de atacar esa región, no fue valorado por los ciudadanos europeos ni por los estudiosos de la Guerra Fría. Muchos asumieron como un hecho obvio que la bipolaridad había impuesto a las dos superpotencias (Estados Unidos y la URSS) un sistema de moderación de su conducta, en la medida en que cada uno reconocía sus limitaciones en la capacidad que el otro poseía para causar una retaliación masiva (mediante el uso de las armas nucleares). Se suponía que había un equilibrio global, luego desbaratado por la disolución de la Unión Soviética. Sin embargo, esta perspectiva tiende a simplificar la realidad de la confrontación bipolar. Jonathan Clarke, experto en la política exterior de Estados Unidos, advierte sobre la inconveniencia de desconocer los hechos a priori:

La URSS realmente trató de bloquear Berlín y atrajo a Grecia hacia la Cortina de Hierro; los niños se ocultaron bajo los pupitres durante la crisis de los misiles con Cuba; los tanques soviéticos realmente entraron en Praga, Budapest y Kabul; por órdenes soviéticas, los refugiados realmente fueron fusilados o se les hizo llorar hasta morir, en Alemania Oriental; las dictaduras de Cuba, Etiopía, Angola y Mozambique, prosperaron gracias al equipamiento y entrenamiento brindados por los servicios de seguridad e inteligencia soviéticos; los patrocinadores del terrorismo antiamericano fueron recibidos como héroes en Moscú; la Unión Soviética realmente financió los partidos comunistas de Europa occidental y América Latina. Nada de esto fue un sueño. Para combatir esta gran amenaza, Occidente tuvo que vivir en la cuerda floja nuclear (1992, p.57).

De manera que esos cuarenta y seis años (1945-1991) fueron peligrosos para Occidente, y la OTAN jugó un papel determinante en la reducción de tales peligros. Que las democracias europeas al final se hayan mantenido a salvo de la amenaza soviética, no es un mérito exclusivo de Estados Unidos o del equilibrio de poder, sino de los esfuerzos combinados de la Alianza Atlántica.

La Guerra Fría terminó en 1991, con la derrota del comunismo. El Pacto de Varsovia se rompió y unos meses más tarde, Boris Yeltsin y Mikhail Gorbachev anunciaron la disolución de la Unión Soviética. El Ejército Soviético fue sucedido por el Ejército Ruso, como también la KGB, el servicio de inteligencia soviético, cambió su nombre y sus métodos. Por primera vez en su historia, la OTAN se encontró sin un enemigo cierto, identificable y claro, y con la necesidad de hallar una nueva justificación para su propósito de mantener la unión política de las democracias europeas y la paz en el área euroatlántica (Duignan, 2000).

En ese momento, una óptica post-revisionista de la Guerra Fría (hay tres períodos en el estudio occidental de la Guerra Fría: tradicionalista, revisionista y post-revisionista) consideró que los dos bandos enfrentados habían salido perdedores con el argumento de que ésta había implicado un desperdicio de recursos económicos y había causado el endurecimiento de las relaciones políticas en Occidente, para concluir que la confrontación bipolar pudo haberse sorteado con un menor grado de desconfianza mutua entre las partes. Una posición que pasa por alto el enorme poder militar que la URSS había construido y desplegado, como si se tratara de

un dato menor, que pretendía atenuar cualquier consideración sobre la necesidad de dar a la OTAN un perfil más militar que político, de sostener el gasto militar para la defensa y seguridad europeas, así como de justificar la intervención de Estados Unidos en el continente.

La Unión Soviética poseía, todavía en 1991, las fuerzas terrestres más numerosas de toda Europa, con cuatro millones de efectivos militares y nueve millones de hombres en la reserva. Su Armada era la segunda del mundo, después de la estadounidense, y “su sistema de misiles balísticos y de aviación estratégica era formidable” (Miller, Trenin, 2004, p. 53). La revolución propuesta en 1985 por Gorbachev, no incidió en modo alguno en el comportamiento del poderío militar soviético. Al contrario de lo que el sistema internacional esperaba de una potencia en declive, a punto de colapsar, el gasto en armas de la URSS continuó creciendo a expensas de la economía, el consumidor y, finalmente, del sistema soviético en conjunto. Los soviéticos siguieron desplegando versiones avanzadas de misiles balísticos intercontinentales y submarinos Delta, ubicados en posiciones que apuntaban a blancos estratégicos de los Estados Unidos. El tratado Start (Strategic Arms Reduction Treaty, o Tratado de Reducción de Armas Estratégicas, suscrito por la URSS y Estados Unidos en julio de 1991) facilitó a los soviéticos disponer de un gran arsenal de armas defensivas contra misiles balísticos y aeronaves del otro bando. En este aspecto, Estados Unidos y Europa se encontraban en desventaja frente a la Unión Soviética, que durante toda la Guerra Fría había planteado una estrategia ofensiva.

No hay certeza de que la URSS habría emprendido una intervención militar en Europa Occidental, de no haber existido la OTAN, pero los temores siempre estuvieron presentes. Sin embargo, la alianza tiene a su favor que logró construir una gran fuerza disuasiva, diseñada para contener cualquier avance soviético y prevenir un ataque militar en territorio europeo. Además, la combinación de una estrategia militar con la materialización de los valores y principios que orientaron desde sus orígenes a la Organización, produjo un balance positivo de los costos económicos y sociales de la confrontación: Estados Unidos y los países europeos optaron por la economía de mercado, la protección de la propiedad privada y la libre iniciativa empresarial, lo que los condujo a una gran prosperidad económica, al tiempo que implementaron políticas de bienestar y fortalecieron el Estado de derecho y la democracia en sus sociedades internas, de

modo que el gasto en defensa y seguridad no perjudicó el nivel de vida de la población, y la libertad de que gozaba Occidente fue el mayor atractivo para la competencia con el modelo soviético, de planificación económica, represión de las libertades y colectivización de todos los aspectos de la vida social (Kapuscinski, 1994). Por su parte, la URSS destinó la mayor parte de sus recursos a la construcción de un enorme aparato militar y el modelo económico no estimulaba la innovación ni la autonomía de las personas, lo que, al final, causó la quiebra del sistema.

Esta comparación anota puntos a la victoria de la OTAN, que ganó la Guerra Fría sin disparar un solo tiro, es decir, que la estrategia defensiva se impuso sobre el carácter ofensivo que definió a la Unión Soviética. Un hecho útil para comprobar la transformación del escenario en beneficio de la OTAN, es el anuncio que, en 1989, hizo el Pacto de Varsovia de adoptar una estrategia defensiva, denominada *Suficiencia razonable*, que en el terreno práctico significó la retirada de las fuerzas soviéticas de Europa del Este, a partir de 1991 (Duignan, 2000). Y en 1992, la nueva Comunidad de Estados Independientes (o Commonwealth of Independent States, conformada por los estados que antes componían la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) decidió que los estados miembros constituirían sus propios ejércitos, entonces desaparecerían las Fuerzas Armadas Soviéticas. Las dos situaciones descritas terminarían alterando el balance estratégico en favor de la OTAN, que, *ad portas* de redefinirse, no vio afectada su integridad ni unidad.

Al contrario de los pronósticos marxistas el imperio soviético fue el que se rompió, no Occidente ni la OTAN. La disolución de la Unión Soviética significó el mayor evento de descolonización contemporáneo: los estados bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), Bielorrusia, Ucrania y los transcaucásicos (Georgia, Armenia y Azerbaiyán), siguieron su propio camino. Al mismo tiempo, la activación de conflictos étnicos y religiosos en el Cáucaso Norte, esto es, las repúblicas autónomas de Daguestán, Ingushetia, Osetia y, principalmente, Chechenia, planteó un riesgo para la seguridad y estabilidad de la Federación Rusa. Y, como amenaza interna, el surgimiento, dentro del país y entre las fronteras euroasiáticas, de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas y de armas convencionales, como también de armas atómicas, bacteriológicas o químicas, con probabilidad de terminar en manos de organizaciones terroristas o de gobiernos cómplices con éstas.

El escenario posterior, denominado post-soviético, trajo para la OTAN nuevas realidades: **1.** La ya descrita de la Rusia post-comunista. **2.** La necesidad de disminuir y simplificar sus fuerzas militares, por la disolución del Pacto de Varsovia, pues las fronteras que compartían estas dos organizaciones fueron, durante la Guerra Fría, la región más militarizada de la historia (Moore, 2007), con un aproximado de tres millones de soldados a cada lado y una gran acumulación de armas convencionales y nucleares. Esta necesidad se explica por el desarrollo del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe), suscrito en 1990 entre la OTAN y el Pacto de Varsovia, el cual imponía topes iguales en cuanto a la posesión de armas no nucleares, entre el Océano Atlántico y los Montes Urales, es decir, se limitó el número de tanques, piezas de artillería, vehículos armados de combate, aviones de combate y helicópteros de ataque, y se establecieron restricciones al despliegue de fuerzas en ese territorio. El Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (TCFE, por sus siglas en inglés) fue exitoso durante los primeros años de Posguerra Fría, pero luego se presentaron desacuerdos, pues Rusia asumió que las restricciones impuestas limitaban su capacidad de respuesta a la situación en Chechenia y otras regiones del Cáucaso. **3.** Ante el fallo del Tratado, la seguridad europea podía deteriorarse y ocurrir un enfriamiento de las relaciones entre Rusia, sus vecinos y los Estados Unidos, de manera que un cambio en la dirección de la carrera armamentística y en las prioridades de la seguridad rusa, generó temores en los miembros de la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) y en Estados del centro de Europa, así como en los Bálticos, que sintieron su seguridad en riesgo y solicitaron la admisión dentro de la OTAN, para hallarse a salvo de una nueva amenaza por parte de Rusia. **4.** El reto de la ampliación, ante la demanda de integración de Estados de Europa Central. **5.** La intervención en la Guerra del Golfo Pérsico, en 1991, marcó el inicio de la participación de la OTAN en conflictos “fuera de área” (Duignan, 2000). **6.** La creación de nuevos mecanismos de cooperación con Estados no pertenecientes a la alianza, como el Consejo de Cooperación Noratlántico (North Atlantic Cooperation Council) o la Asociación para la Paz (Partnership for Peace, creada en 1994).

## LA OTAN Y EL NUEVO ORDEN EN EUROPA CENTRO-ORIENTAL

El colapso del imperio soviético revolucionó la política mundial, pero aún más la europea, con las consecuentes implicaciones para la política exterior de los Estados Unidos. La Alianza Atlántica se enfrentaba a una serie de nuevas decisiones, concernientes a su posición en Europa y frente a nuevos Estados, como los miembros de la CEI (Comunidad de Estados Independientes), y al ambiente de seguridad del momento, ya distinto del imperante en la Guerra Fría.

Este contexto de redefiniciones estuvo marcado por dos formas de concebir el comportamiento de la OTAN: una expansionista, que apostaba por la ampliación de la organización hacia el centro y este de Europa, y otra más cautelosa con esa cuestión. El expansionismo tenía una gran acogida en Estados Unidos, pues en el Gobierno y el Congreso había numerosos funcionarios de origen checo, polaco, húngaro o croata; y en Alemania, unida a sus vecinos orientales por vínculos históricos. Los primeros aspirantes a ingresar a la OTAN fueron Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría, que correspondían a la zona norte de los Estados centro-orientales. Estos cuatro Estados se caracterizaban por una gran homogeneidad étnica (causada en gran parte por la limpieza étnica llevada a cabo por los nazis durante la Segunda Guerra Mundial, y por los gobiernos posteriores a la guerra), significativos avances en las reformas económicas y políticas que vinieron con la democratización (Huntington, 1997), y la necesidad de apoyo occidental contra el resurgimiento del imperialismo ruso. Además, vieron en la OTAN el medio idóneo para mantener la estabilidad interna.

De manera que fue el interés puesto por Occidente en fortalecer la democracia en esa región, lo que promovió el distanciamiento entre los Estados miembros de la alianza y Rusia. Fue oportuna la estrategia de la OTAN de extenderse, en un momento crítico para Rusia, con sus fuerzas armadas desorganizadas y concentradas en resolver los conflictos internos del país (por ejemplo, la cuestión de Chechenia). Desde luego, los rusos no percibían como positiva la ampliación hacia el este, pero era un error que las potencias occidentales (el conjunto de Europa y Estados Unidos) condujeran su política exterior según los intereses de Rusia. Ésta

fue una posición compartida por oficiales de la política exterior alemana y estadounidense, que asumieron la ampliación de la OTAN orientados por fines realistas, por más que insistieran en la promoción de la democracia y la estabilización de Europa central y oriental, para poner en práctica la idea de “una Europa entera y libre” (“a Europe whole and free”), en palabras de George H.W. Bush, presidente de los Estados Unidos, durante su intervención en la celebración del cuadragésimo aniversario de la OTAN, en Mainz, Alemania Occidental, en 1989 (entonces República Federal Alemana).

En el otro lado, los detractores de la ampliación, entre quienes se contaba a militares estadounidenses, expertos en política exterior (como Paul Nitze o George Kennan) y políticos republicanos y demócratas, creían que no era conveniente que la OTAN se tornara más compleja de lo que ya era. Consideraban que incluir a Polonia, República Checa y Hungría en el proceso de toma de decisiones haría inmanejable a la alianza, por las diferencias históricas entre esos países y otros que, previsiblemente, buscarían ingresar más adelante (Szayna, 2001). Les preocupaba la cohesión moral de la OTAN, que se pondría a prueba cuando los miembros más antiguos tuvieran que luchar por los nuevos, en un eventual conflicto con Rusia o ante manifestaciones tempranas de inestabilidad. Pero la cautela de quienes veían con reserva la ampliación, era aún mayor cuando se trataba de Rusia, que se sentiría amenazada por el nuevo balance de fuerzas convencionales, resuelto a favor de Occidente. En esas circunstancias, Rusia estaría en condiciones de retomar el control de Bielorrusia, Ucrania y los Estados del Báltico para configurar una nueva frontera que dividiría el continente europeo.

Este dilema de seguridad y una suerte de política anti-rusa por parte de la OTAN, era algo que no convenía a las nuevas relaciones entre Europa y Rusia ni a las necesidades de la alianza por atraer a esta última como una gran potencia (por su potencial militar y estratégico y por el carácter esencial de las relaciones con Estados Unidos, en lo relacionado con el mantenimiento de la seguridad internacional) que haría contrapeso a China y sería clave en la lucha contra el islamismo radical a lo largo de Asia Central.

Una forma de conciliar las diferencias entre expansionistas y cautelosos, y de apaciguar a Rusia, fue la creación de la Asociación para la Paz (Partnership for Peace), en 1994, para mejorar la seguridad y estabilidad en Europa y las regiones circundantes. La iniciativa fue acogida por 26 Estados de Europa central y oriental, el Cáucaso y Asia Central, y ha actuado como puente de transición para los países que aspiran a convertirse en miembros de la OTAN, como también ha servido para promover la integración con muchos países que no están interesados en pertenecer a la organización, pero son conscientes de que la Asociación contribuye a su seguridad y estabilidad, aun sin una garantía de que la OTAN se encargaría de darles protección.

#### LAS RELACIONES ENTRE EUROPA Y ESTADOS UNIDOS EN LA POSGUERRA FRÍA

El fin de la Guerra Fría y la disolución de la Unión Soviética, implicaron cambios relevantes en el vínculo transatlántico. La OTAN continuó su proceso evolutivo que, en los 90, se perfeccionó con el ingreso de Polonia, República Checa y Hungría. La intervención en la Guerra de los Balcanes y el lanzamiento de operaciones fuera de área (Out of Area Operations), determinaron la manera en que la alianza se adaptaría al nuevo escenario. Sin embargo, las diferencias entre las potencias que ejercían un liderazgo natural dentro de la organización, se hicieron notar con fuerza. Asuntos como la competencia económica entre Europa y Estados Unidos, a propósito de la constitución de la Unión Europea en 1992 (con el Tratado de Maastricht); la consolidación de Alemania como motor económico del continente; la posición francesa sobre la situación de los derechos humanos en China (contrastante con la de Estados Unidos); las divergencias sobre el tipo de intervención que la OTAN debía llevar a cabo en los Balcanes o el debate acerca de las implicaciones de intervenir en Irak (el escenario de la Guerra del Golfo Pérsico, en 1991); pusieron a prueba la solidez del vínculo transatlántico (Moore, 2007).

Durante la Guerra Fría, las disputas entre los miembros de la OTAN fueron frecuentes, pero las que tuvieron lugar en los años inmediatos de la Posguerra Fría, sin duda han generado mayores divisiones entre los líderes de la alianza. No obstante, es una ligereza culpar a Estados Unidos o a

Europa del deterioro de las relaciones. En realidad, se trata de un cambio político que trasciende el fin de la Guerra Fría y el colapso de la URSS. Había una presunción de igualdad entre Estados Unidos y Europa, cuando se trataba de disuadir a la Unión Soviética. El primero, en su condición de superpotencia, era el mayor proveedor de recursos y medios de la OTAN, pero ambos se beneficiaron de la relación por partes iguales. Además, había valores e intereses compartidos en la realización de un fin común: asegurar la democracia y evitar la agresión contra Europa (Holmes, 1998).

Con el fin de la confrontación bipolar, algunos fines cambiaron: el mantenimiento de la paz, la resolución de conflictos y la gestión de crisis (concepto estratégico de 1991), se convirtieron en cuestiones prioritarias, mientras que la disuasión y la contención pasaron a un segundo plano. Y la relación de beneficio mutuo sufrió una grave alteración, en particular con la crisis en Bosnia y Kosovo, resuelta por Estados Unidos, aunque éste no tuviera comprometidos sus intereses nacionales, al contrario de lo que sucedió en Irak, Afganistán y Corea del Norte, por ejemplo. Como argumenta Rebecca Moore (2007):

La decisión de los Estados Unidos de diferir a los europeos la responsabilidad, resultó desastrosa. Europa falló en responder decisivamente y la guerra se propagó rápidamente de Eslovenia y Croacia hasta Bosnia, donde se detuvo en 1995. Aunque la OTAN intervino mediante ataques aéreos contra posiciones serbo-bosnias en 1994 y 1995, y lanzó una misión de estabilización y mantenimiento de la paz para hacer cumplir los términos del Acuerdo de Paz de Dayton, el hecho de que cien mil personas hubieran muerto en Yugoslavia, solo promovió la percepción de que la OTAN no estaba preparada para el mundo de la Posguerra Fría y rápidamente se estaba volviendo irrelevante. En parte, las dificultades de la OTAN se debían a una falta de voluntad política de los europeos, que era en sí misma producto de las divisiones internas (p. 21).

Al respecto, las discrepancias en las relaciones entre Estados Unidos y Europa son evidentes: Los estadounidenses sentían, y siguen sintiendo hoy, que los europeos asumieron una actitud vacilante en los Balcanes y que su oposición a las políticas de Estados Unidos en el Medio Oriente era una muestra de su falta de resolución a la hora de tomar decisiones estratégicas. Por su parte, Europa procuró hacerse más independiente en los noventa, con la formalización de la Unión Europea y la creación del

euro como moneda capaz de competir con el dólar, y con la proyección de intereses propios en su política exterior y de defensa. “Sin embargo, los países europeos llevaron a cabo importantes recortes en el gasto en defensa y reducciones en sus fuerzas convencionales, y en consecuencia, se volvieron más dependientes de los Estados Unidos para su seguridad” (Duignan, 2000, p. 68).

Pese a las diferencias y a las rivalidades propias de la competencia por el poder internacional, Estados Unidos y Europa se reconocieron como aliados dentro de la OTAN, y comprendieron la necesidad de adaptarse al mundo de la Posguerra Fría, que exigió mayor disposición para cooperar abiertamente, no solo en el orden militar (compartir responsabilidades en los nuevos escenarios de conflicto o combatir el terrorismo y la proliferación nuclear), sino, también, en la flexibilización de las relaciones comerciales.

### ¿QUÉ TIPO DE ORGANIZACIÓN ES LA OTAN EN LA ACTUALIDAD?

A lo largo de sus sesenta y dos años de vida, los líderes norteamericanos y europeos han considerado a la OTAN como la alianza militar más exitosa de la historia. Al principio, fue concebida para ser una alianza militar unidimensional, orientada a disuadir un ataque soviético contra Europa Occidental. En consecuencia, muy pocos esperaban que la OTAN sobreviviera a la desaparición de la amenaza que inspiró su creación. John Mearsheimer (1990) planteó un escenario de posguerra fría en el cual la alianza había perdido su razón de ser y, junto con el Pacto de Varsovia, no tendría otro destino que disolverse.

En sus palabras, la Unión Soviética es la única superpotencia que puede superar a Europa; es la amenaza soviética lo que mantiene la cohesión dentro de la OTAN. Quitar la amenaza ofensiva de en medio y probablemente los Estados Unidos abandonarían el continente, después de lo cual la alianza defensiva que han liderado por cuarenta años se desintegrará (p. 52).

Mearsheimer afirmó que tanto la OTAN como el Pacto de Varsovia continuarían existiendo en el papel, pero nunca más como alianzas útiles. Otra visión pesimista sobre el futuro de la alianza en un escenario diferente, es la ofrecida por Owen Harries (1993), quien argumentó que la OTAN

estaba sustentada en una premisa bastante cuestionable: que Occidente seguía existiendo como entidad política y militar. Aún más, afirmó que “el Occidente político” (p. 41) no era una construcción natural, sino artificial, que no se habría constituido sin la amenaza existencial proveniente del “Este” (p. 41).

Aunque la OTAN se ha sobrepuesto al fin de la Guerra Fría y continúa funcionando dos décadas después, expandió su ámbito geográfico, asumió nuevas misiones y, por primera vez, invocó el artículo quinto del Tratado de Washington (que establece el principio de la defensa colectiva), en respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, algunas voces han revivido las predicciones pesimistas de Mearsheimer y Harris. En el contexto de la reanudación de la guerra de Irak, en 2003, y a propósito de las tensiones entre Estados Unidos y Europa, por la oposición generalizada de esta última a la decisión estadounidense de intervenir en ese país, Robert Levine (2003) advirtió que la OTAN se había tornado irrelevante, que se había convertido en una burocracia desactualizada. Preocupación que cobraba sentido por la impresión muy difundida entre los europeos del carácter unilateral de la política exterior de los Estados Unidos, que habían decidido ir a la guerra sin tener en cuenta el papel determinante que la alianza desempeñara en Irak, una actitud interpretada como falta de interés en la Organización.

No obstante, existe una visión alternativa de la OTAN, que no ha hecho depender la integridad de la alianza de la amenaza soviética. Sus exponentes enfatizan en la capacidad de la OTAN por integrar a Europa occidental y a los valores comunes que comparten sus miembros. Desde esta perspectiva, ha servido para atenuar los efectos de la anarquía entre los Estados que la componen y produjeron una estabilidad sin precedentes en la región, en los años de la Guerra Fría y al término de la misma. Como explicaba John Duffield en 1994:

Amortiguando el dilema de seguridad y proveyendo un mecanismo institucional para el desarrollo de políticas de seguridad comunes, la OTAN ha contribuido a hacer del uso de la fuerza en las relaciones entre los países de la región, prácticamente inconcebible. En realidad, la Alianza ha conservado su relevancia en la Posguerra Fría, precisamente por su evolución durante los años de la Guerra Fría, de una tradicional alianza militar para

la defensa colectiva, a una organización político-militar para la cooperación en seguridad, con una burocracia organizada y un complejo proceso de toma de decisiones (p. 15).

Los escépticos, pues, fallaron porque se centraron solamente en la cuestión militar y subestimaron las capacidades políticas de la Alianza Atlántica. Para los optimistas, el éxito obtenido por la OTAN en la pacificación de Europa, puede explicarse si se apela al carácter liberal de los Estados que la componen y a los mecanismos desarrollados para promover la cooperación entre ellos. Según Robert Keohane (1997), tanto la OTAN como la Unión Europea fueron fuentes significativas de estabilidad durante el período de la Guerra Fría, porque el carácter y fuerza de las instituciones internacionales son factores determinantes del comportamiento del Estado. Keohane también sugiere que cuando los Estados siguen las reglas y patrones de las instituciones internacionales, están manifestando su voluntad de continuar en un entorno de cooperación, y por tanto, de reforzar sus expectativas de estabilidad. Y concluye que, si se sostenía la Europa de Posguerra Fría, eso dependería en gran medida de que la primera década del siglo XXI se caracterizara por un “patrón continuo de cooperación institucionalizada” (1997, p. 160).

Los exponentes de la paz democrática sitúan la fuente de estabilidad de Europa occidental durante la Guerra Fría, en la creencia de que los Estados liberales democráticos no se enfrentan en la guerra. Hay algunas explicaciones estructurales y normativas al respecto: mientras que la visión estructural concibe las restricciones institucionales como una causa de la paz, la normativa hace su enfoque en los valores democráticos. Michael Doyle (1983) observa que la unión pacífica se ha mantenido y expandido en Europa occidental, pese a los numerosos conflictos de interés económico y estratégico y sostiene que una paz liberal emana del respeto mutuo que existe entre los Estados que respetan los derechos individuales, así como de las restricciones domésticas asociadas con el recurso a la guerra, inherentes a las sociedades democráticas. La paz liberal está fundada en un sentido de comunidad que, a su vez, encuentra sustento moral, algo que explica con claridad Thomas Risse-Kappen:

En suma, la teoría liberal argumenta que las democracias no se enfrentan entre sí, porque se perciben las unas a las otras como pacíficas. Se perciben

entre sí como pacíficas, por las normas democráticas que rigen sus procesos internos de toma de decisiones. Por la misma razón, forman comunidades plurales de seguridad y de valores compartidos. Porque se perciben pacíficas y expresan un sentido de comunidad, tienen probabilidades de superar los obstáculos contra la cooperación internacional y de formar instituciones tales como las alianzas (1995, p. 9).

De acuerdo con Risse-Kappen, la OTAN constituye este tipo de institución. Dados sus valores compartidos y percepciones de los otros, los aliados formaron una comunidad que no dependió de la amenaza soviética, sino que, más bien, la precedió. Al final, interpretaron a la Unión Soviética como amenaza porque su ideología, junto con el intento de dominar Europa central y oriental, representaba un atentado contra esos valores comunes, pero no fue esa la razón que creó la comunidad al principio. La creencia de que la Unión Soviética abrazó un conjunto de valores en esencia diferentes a los de la OTAN, no solo inspiró una identidad colectiva entre los aliados, sino, también, la percepción de una amenaza. La esencia de esa amenaza no se derivaba únicamente del poder soviético, sino, además, de una ideología que los aliados vieron como peligrosa para la pervivencia de los valores fundantes de la Organización.

En la Posguerra Fría, muy pocos han expuesto con mayor elocuencia la idea de que la OTAN es ante todo una comunidad de valores democráticos, como el disidente y luego presidente de la República Checa, Václav Havel. Havel escribió en 1997, en un artículo en el *New York Times*, titulado *La calidad de vida de la OTAN (NATO's Quality of Life)*<sup>1</sup>, que la OTAN debía seguir reconociéndose a sí misma como un instrumento de la democracia, orientado a defender unos valores políticos y espirituales comunes; no como un pacto contra un enemigo más o menos obvio, sino como un garante de lo que él asume como la civilización Euro-Americana. Y Samuel Huntington (1997), siguiendo a Havel, afirma que la OTAN es un “baluarte de la civilización occidental” (p. 307). Y, finalmente, Javier Solana, ex Secretario General de la Alianza, coincide con ellos en que “lo que nos une son los intereses compartidos, no las amenazas compartidas. Es por eso que la Alianza se ha mantenido tan fuerte, más allá del fin de la Guerra Fría” (1999, p. 104).

<sup>1</sup> Havel, V. (1997, May 13). NATO's Quality of Life. *New York Times*.

## LA OTAN COMO UN ORDEN LIBERAL DE SEGURIDAD

A partir de 1991, el cometido de la OTAN ya no sería más el mantenimiento del *status quo*. La seguridad europea debía ser entendida como una entidad tangible que habría que construir si se miraba hacia el futuro, no solo defender. La alianza había evolucionado de una organización de defensa pasiva y reactiva, a una que adquirió el compromiso con la construcción del derecho a la seguridad en toda Europa. El nuevo orden de seguridad al cual aspiraban los miembros de la OTAN, poseía todas las características de un orden kantiano: una federación de Estados pacíficos, organizados en torno a los principios democráticos liberales e incorporados a una cada vez más integrada área Euro-Atlántica (Duignan, 2000). Aunque la OTAN siguió comprometida con la defensa colectiva de su territorio, este nuevo concepto de seguridad era menos estado-céntrico, menos deferente con el principio westfaliano de la no intervención (consagrado en el artículo 2º, párrafo 7º, de la Carta de Naciones Unidas) y vinculado de manera sutil a la noción de derechos individuales. De hecho, como lo demostraron las operaciones de la alianza en los noventa, como por ejemplo las misiones de mantenimiento de la paz en los Balcanes, las nuevas asociaciones y la decisión de admitir nuevos miembros, la seguridad para la nueva OTAN no solo abarca los derechos de los individuos, sino que va más lejos y tiene preferencia por la soberanía de los individuos sobre la del Estado (Moore, 2007). Los valores liberales que la OTAN defendió durante la Guerra Fría, ahora se entienden como normas que deben gobernar en el conjunto de Europa, y aún, en regiones que están más allá de sus fronteras.

La crítica realista a la transformación de la OTAN en la posguerra fría, ha tendido con frecuencia a rechazar cualquier relación existente entre los valores de la alianza y sus intereses. Algunos como Michael Mandelbaum (1999), argumentan que la intervención en Kosovo fue un error porque la OTAN libró la guerra anteponiendo sus valores a sus intereses. En ese sentido, la guerra solo contribuyó a deteriorar las relaciones de Estados Unidos con Rusia y China, ambos opuestos a la intervención en los Balcanes. Sin embargo, esta crítica desconoce el carácter crucial que los valores liberales democráticos han tenido para la misión de la OTAN, desde sus inicios y en el escenario de posguerra fría, como también deja de lado la dimensión que esos valores han adquirido en la concepción que de la seguridad ha estructurado esta organización al final de la confrontación bipolar.

La extensión de la comunidad de valores liberales hacia Europa del Este, era un asunto central para el orden de seguridad europeo ideado por los líderes occidentales. Hacia 1990, el continente europeo se había convertido en epicentro de revoluciones políticas, que condujeron a los gobiernos del centro y el este a implementar reformas democráticas, adoptar el pluralismo y asumir el compromiso de “construir sociedades democráticas, basadas en elecciones libres y en el Estado de derecho” (1990, p. 102), como se declaró en la reunión en Copenhague de la *Conferencia sobre seguridad y cooperación en Europa (CSCE)*, en junio de ese año.

Esa asunción de las instituciones democráticas y el Estado de derecho por parte de los Estados nacientes de Europa centro-oriental, reforzó la convicción entre los miembros de la alianza de que los factores políticos, económicos, sociales y ambientales eran cruciales para el nuevo orden de seguridad, que estableció una relación de interdependencia entre todos los países europeos, que en el concierto de Posguerra Fría se convertirían en socios y futuros aliados para el mantenimiento de la seguridad regional.

## ESTABILIDAD Y DEMOCRACIA

La intención de la OTAN de proyectar la estabilidad más allá de sus fronteras, viene acompañada del interés por promover las normas y principios democráticos liberales y las prácticas en las que se sustenta dicha estabilidad. El orden de seguridad basado en valores al cual aspiran los aliados, por tanto, funcionará si la OTAN posee la capacidad real de difundir esas normas y prácticas (Moore, 2007). Al respecto, Michael Mandelbaum (1995) sostiene con escepticismo que “la OTAN no solo no es el instrumento más efectivo para promover la democracia, sino que tampoco es, en esencia, una organización para hacerlo. Más bien, es una alianza militar, una asociación de algunos estados soberanos dirigida contra otros” (p. 10). Aún más, los realistas apuntan que la OTAN tuvo muy poca o ninguna influencia en la democratización de Europa central y oriental, basándose en tres argumentos: en primer lugar, que la democratización en esta región se dio por factores diferentes a la ampliación de la OTAN, y que, incluso sin ella, ese proceso habría tenido lugar. Como segunda consideración, que la OTAN no tuvo que ver con la reconciliación y la coopera-

ción que se dio entre los países de la región, pues estaban motivados por otro tipo de objetivos, como la superación de las confrontaciones étnicas, y este asunto no requería de la intervención de ningún Estado u organización externa para resolverse. Y, en último lugar, que la democracia jugó un papel secundario en las consideraciones estratégicas para el proceso de ampliación de la alianza, así como para determinar el comportamiento de los Estados durante la Guerra Fría, lo que les permite dudar sobre su capacidad para promover la democracia en el mundo de Posguerra Fría (Reiter, 2001).

En todo caso, hay una contestación a las impresiones que los realistas se han formado sobre la insistencia de la OTAN en actuar como vehículo para la promoción de la democracia. En general, los realistas estudian la Organización de forma aislada y tienden a desconocer la serie de interacciones que la OTAN estableció con otras instituciones europeas, a partir del fin de la Guerra Fría, para generar nuevas normas orientadas hacia la vigencia del sistema democrático que, a su vez, terminarían influyendo en la manera como los Estados centro-orientales percibían sus intereses nacionales y, en consecuencia, su comportamiento interno y hacia el resto de Europa. En realidad, las reformas que en esa región se llevaron a cabo durante las dos últimas décadas, respaldan la idea de que la identidad de la OTAN, como una alianza que ha construido los medios políticos y militares para defender los valores democráticos compartidos por sus miembros, constituye una fuente de su capacidad para influenciar el comportamiento de los aspirantes a ingresar en la Organización (Szayna, 2001).

Los esfuerzos de la OTAN por democratizar el Este, son anteriores a la decisión de ampliarse. En 1990 trató de impulsar el crecimiento de la democracia hacia sus antiguos adversarios y logró la formación de nuevas instituciones y asociaciones, como la Asociación para la Paz (creada en 1994, para integrar a los Estados no miembros y plantear unas nuevas relaciones con Rusia y el Este). Por otro lado, las iniciativas más recientes, incluyendo la Iniciativa de Cooperación de Istanbul (ICI) y el Diálogo Mediterráneo (MD, o Mediterranean Dialogue), y unas mejores relaciones con los Estados de Asia Central y el Cáucaso, demuestran que la OTAN efectivamente ha incrementado su habilidad como difusor de los valores democráticos más allá de Europa.

## EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN SOBRE LA FORMA DE ACTUAR DE LA OTAN

La visión de un nuevo orden de seguridad europeo, se debió en parte a las experiencias vividas por los miembros de la alianza durante la Guerra Fría, como también al carácter de las amenazas que enfrentaron los aliados en los noventa. Además, la derrota del comunismo, la evolución de las normas de la democracia y los derechos humanos, la liberalización económica y la revolución de la información, han influido en la concepción de la seguridad que ha guiado la evolución de la OTAN a lo largo de la última década del siglo XX y comienzos del XXI. En una era de globalización, marcada por fronteras estatales cada vez más permeables, la seguridad no se comprende tan solo en términos Estado-céntricos. Ahora, la seguridad debe concebirse como parte de los intereses vitales de los individuos, al igual que del Estado. No todos los estados aseguran los derechos de sus ciudadanos y, aquellos que no lo hacen, son considerados como fuentes de inestabilidad y, por tanto, entidades de las cuales se presume no ejercen su soberanía o han perdido tal atributo (Zakaria, 2003).

La permeabilidad de las fronteras estatales y la preocupación creciente de la opinión pública por los asuntos de la seguridad, han hecho casi imposible separar los valores de los intereses básicos de seguridad (Moore, 2007), como desearían los realistas. Junto con la naturaleza de los conflictos de la Posguerra Fría, los efectos de la globalización han servido para reforzar la visión según la cual las violaciones de los derechos humanos en determinado Estado, traen implicaciones para el sistema internacional en su conjunto. En abril de 1999, durante su intervención en el *Club Económico de Chicago (Chicago Economic Club)*, Tony Blair, Primer Ministro de Gran Bretaña, relacionó la intervención de la OTAN en Kosovo con el fenómeno de la globalización:

Hace veinte años no habríamos estado luchando en Kosovo... El hecho de que estemos comprometidos es el resultado de una amplia gama de cambios –el fin de la Guerra Fría, los avances tecnológicos, la expansión de la democracia. Pero es más que eso. Creo que el mundo ha cambiado de una manera fundamental. La globalización ha transformado nuestras economías y nuestra forma de trabajar. Pero la globalización no es solo económica. Es también un fenómeno político y de seguridad. Vivimos en un mundo donde el aislacionismo ha perdido su razón de ser. Por necesidad, tenemos

que cooperar con los demás a través de las naciones... Todos somos internacionalistas hoy, gústenos o no. No podemos rehusarnos a participar en los mercados globales, si queremos prosperar. No podemos ignorar las nuevas ideas políticas de otros países, si queremos innovar. No podemos dar la espalda a los conflictos y violaciones de los derechos humanos dentro de otros países, si queremos vivir seguros.

Como propuso Tony Blair, en un mundo cada vez más interconectado, los conflictos que se desprenden de los abusos contra los derechos humanos, rara vez afectan solo al orden interno de un Estado. Más bien, es probable que afecten a otros Estados o causen una crisis de refugiados, por ejemplo, con consecuencias dramáticas para la región circundante. Dado el predominio de los conflictos intraestatales o intrasociales en los noventa (Patiño, 2006), la OTAN tendría pocas posibilidades de continuar siendo importante en el mundo de la Posguerra Fría, si no adaptaba su misión y sus herramientas al contexto. Las nuevas misiones militares y la voluntad de la alianza de condicionar la soberanía estatal en nombre de los derechos humanos, no debería ser interpretada para sugerir que las nociones Estadocéntricas de la seguridad han perdido relevancia. En realidad, desde una perspectiva liberal, el Estado sigue siendo esencial para la protección y preservación de los derechos humanos. Sin embargo, los conflictos en Bosnia y Kosovo, junto con la permeabilidad de las fronteras estatales, hicieron notar que, así como la seguridad de los individuos no siempre es equivalente a la seguridad del Estado, las violaciones de los derechos humanos en cualquier lugar de Europa tienen el poder de amenazar la seguridad de la comunidad en su conjunto. Como señala Axworthy, la OTAN debe orientar su nueva concepción de la seguridad como “un continuo, que comprende tanto las preocupaciones del Estado como las de los individuos” (1999, p. 11).

## LA OTAN Y LOS REGÍMENES INTERNACIONALES DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS

El fin de la Guerra Fría no solo fomentó una nueva comprensión de la seguridad. Como se ha dicho atrás, también permitió a la OTAN promover la extensión de los valores democráticos, con el uso de medios políticos y militares. Desde una perspectiva militar, la retirada de las fuerzas soviéticas de Europa del Este, a finales de los ochenta (con la aplicación, por parte del Pacto de Varsovia, de la estrategia denominada *Suficiencia razonable*), fue el hecho puntual que removió los obstáculos a la interven-

ción de la alianza en esa región. Al mismo tiempo, el colapso del comunismo facilitó la difusión de los objetivos políticos de la OTAN, al desactivarse la confrontación ideológica que establecía la división entre el Este y el Oeste (Huntington, 1994), pues los antiguos enemigos se sumaban ahora a la cooperación para la paz y la seguridad, lo que significó un incremento en las operaciones en la zona.

Aunque el fin de la Guerra Fría no produjo un consenso internacional sobre las condiciones que justificaban o legitimaban la intervención en los asuntos internos de otros Estados, el triunfo de las ideas democráticas en Europa centro-oriental, América Latina, África y Asia, proclamado por académicos y líderes políticos, fue crucial para el surgimiento de normas globales para la democracia y los derechos humanos. El enfoque en valores que la OTAN dio a la seguridad, coincidió con la apuesta en la década de los noventa, de numerosos Estados, instituciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, por afianzar la relación entre la democratización y la construcción de un sistema internacional pacífico (Moore, 2007). En esa vía, los Estados que aspiran a formar parte de la sociedad internacional y convivir en buenos términos con quienes la integran, se hacen conscientes de la importancia de respetar los derechos fundamentales de los individuos y establecen unas reglas básicas de comportamiento hacia sus ciudadanos. Dentro de una sociedad de este tipo, los regímenes autocráticos y totalitarios no pueden alegar la interferencia en sus asuntos internos, cuando se les confronta por las violaciones sistemáticas a los derechos humanos, lo que representa un gran cambio en los principios que rigen la sociedad internacional, habituada al principio de no intervención como garantía de estabilidad para los Estados (Kaplan, 2003).

Así mismo, el éxito obtenido por la OTAN en la pacificación de Europa occidental durante la Guerra Fría, dio crédito a la noción de la paz liberal y la consecuente evolución de un régimen internacional de la democracia y los derechos humanos. Las normas de ese régimen, a su vez, sirvieron para apoyar los esfuerzos de la OTAN por construir un orden liberal de seguridad, con la premisa de que los derechos humanos deben ser una preocupación de primer orden para las relaciones internacionales. Dicho régimen ha dado legitimidad a la OTAN de Posguerra Fría y, aún más, a la concepción de seguridad sustentada en valores, que surgió a partir del 11 de septiembre de 2001.

## CONCLUSIÓN

En la actualidad, al estado de cosas del decenio de 1990 y que aún persiste, se suman las transformaciones del escenario internacional a partir de 2001, aceleradas por la globalización y la emergencia y expansión de nuevas amenazas, como la proliferación de armas nucleares, el carácter difuso del terrorismo (de tipo religioso y político), el auge de la piratería en regiones como el Océano Índico y el Sudeste Asiático, o la multiplicación del crimen organizado internacional. Además, el estancamiento demográfico en la generalidad del mundo occidental y la confusión de la identidad cultural que la inmigración ha producido en Estados Unidos y Europa, afectan los valores que informan la OTAN, pues no es seguro que una mayoría de los nuevos habitantes de estos países sienta hoy simpatía por los objetivos y fines que la organización ha impulsado desde 1949.

La misión de la OTAN para el futuro venidero es más compleja que la de los primeros años de la Posguerra Fría, si se considera que tendrá que contar con el advenimiento de un sistema multipolar en formación, por la consolidación de nuevas grandes potencias en el sistema internacional (Brasil, Rusia, India y China) y el posicionamiento regional de actores que, en el pasado reciente, no poseían gran relevancia estratégica (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica). La alianza cuenta hoy con 28 miembros y 22 países asociados, y dentro de su reforma se prevé la inclusión de Ucrania, Georgia y Macedonia, Estados clave en el fortalecimiento político de la organización y en la consecución de un mundo más seguro.

Pero el aspecto crucial, que signará el futuro de la organización y la llevará a mantener su viabilidad y fortaleza, debe ser la profundización de la cooperación transatlántica entre Estados Unidos y la Unión Europea (desde luego, incluidos Canadá y Noruega, dos protagonistas de la cooperación internacional y miembros de la alianza). Además, se mantiene vigente el principio de la seguridad colectiva y se materializa la necesaria unión que debe existir entre éstos. En los años recientes, la percepción desde Rusia y el Medio Oriente, de una competencia en todos los órdenes entre las dos potencias, generó divisiones y debilitó su capacidad para llevar el consenso multilateral a la acción y es probable que allí se encuentre la razón para que el éxito, ya en Afganistán o bien en el Líbano, esté aún lejos de lograrse.

Es cierto que la hegemonía de Occidente enfrenta hoy serios retos, y que incluso se habla de un mundo post-occidental, en el que las nuevas potencias ejercen cada vez mayor influencia internacional, lo cual exige una gran voluntad de poder por parte de la alianza para seguir impulsando sus intereses estratégicos. Pero no debe enfrentarse este desafío con la prevención propia de la época bipolar, sino con una cautela que sugiere promover la colaboración con países que no forman parte del espacio euroatlántico.

## REFERENCIAS

- Axworthy, L. (1999). NATO's New Security Vocation. *NATO Review*, 47(4), 8-11. Recuperado de <http://www.nato.int/docu/review/1999/9904-02.htm>
- Blair, T. (1999). *Doctrine of the International Community*. Speech before the Chicago Economic Club, April, Chicago.
- Clarke, J. (1992). The Conceptual Poverty of U.S. Foreign Policy. *The Atlantic Monthly*, 272 (3), 54-66.
- Doyle, M. (1983). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part 2. *Philosophy and Public Affairs*, 12 (4), 323-53.
- Duffield, J. (1994). NATO's Function after the Cold War. *Political Science Quarterly*, 109 (5), 767.
- Duignan, P. (2000). *NATO: Its Past, Present and Future*. Stanford (CA): Hoover Institution Press.
- Harries, O. (1993). The Collapse of the West. *Foreign Affairs*, 72 (4), 41.

- Havel, V. (1997, 13 de Mayo). NATO's Quality of Life. *New York Times*. Recuperado de <http://www.nytimes.com/1997/05/13/opinion/nato-s-quality-of-life.html?pagewanted=all&src=pm>
- Holmes, K. (1998). US-European Strategic Bargains: Old and New. *Heritage Lectures*, (627), 2.
- Huntington, S. (1997). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Paidós.
- (1994). *La Tercera Ola: La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- International Business Publications. (2009). *NATO Handbook: Structure, Policy, Contacts*.
- Kaplan, R. (2002). *El retorno de la antigüedad: La política de los guerreros*. Barcelona: Ediciones B.
- Kapuscinski, R. (1994). *El imperio*. Barcelona: Anagrama.
- Keohane, R. (1997). Response to Back to the Future. In Rose, Gideon. (Ed.). *The New Shape of World Politics: Contending Paradigms in International Relations* (159-60). New York: Foreign Affairs.
- Levine, R. (2003, 24 de Mayo). NATO Is Irrelevant: A Bureaucracy Whose Time Has Passed. *International HeraldTribune*. Recuperado de [http://www.nytimes.com/2003/05/24/opinion/24iht-edlevine\\_ed3\\_.html](http://www.nytimes.com/2003/05/24/opinion/24iht-edlevine_ed3_.html)
- Mandelbaum, M. (1999). A Perfect Failure: NATO's War Against Yugoslavia. *Foreign Affairs*, 78 (5), pp. 3-5.
- (1995). Preserving the New Peace: The Case Against NATO Expansion. *Foreign Affairs*, 74 (3), 10.

- Mearsheimer, J. (1990). Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War. *International Security*, 15 (1), 52.
- Miller, S. E. & Trenin, D. (2004). *The Russian Military: Power and Policy*. Boston: The MIT Press.
- Moore, R. (2007). *NATO's New Mission. Projecting Stability in a Post Cold War World*. Westport (CT): Praeger Security International.
- Patiño, C; Ramírez, L. & Ortiz Lindarte, D. (2006). *Posguerra Fría: Acerca-miento histórico y político*. Medellín: Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.
- Reiter, Dann. (2001). Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy. *International Security*, 25 (4), 41-67.
- Risse-Kappen, T. (1995). *Cooperation Among Democracies: The European Influence on U.S. Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Solana, J. (1999). NATO in the 21st Century: An Agenda for the Washington Summit. *Congressional Digest*, 104-6.
- Szayna, T. (2001). *NATO Enlargement 2000-2015: Determinants and Implications for Defense Planning and Shaping*. Santa Monica (CA): RAND, Rand Corporation.
- U.S. Commission on Security and Cooperation in Europe. (1990). *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*. Washington, D.C.
- Zakaria, F. (2003). *El futuro de la libertad: las democracias iliberales en el mundo*. Madrid: Taurus.