

Retrospectiva, incógnitas y conjeturas: imaginando la OTAN tras la guerra de Ucrania

Retrospect, Questions and Conjectures: Imagining NATO after the War of Ukraine

CARLOS LÓPEZ GÓMEZ

Universidad Antonio de Nebrija, España

RESUMEN: Tras el final de la Guerra Fría, la OTAN experimentó una profunda transformación en cuanto a su composición, objetivos, acciones y alcance geográfico. La invasión rusa de Ucrania ha hecho que en los últimos dos años se haya concentrado de nuevo en las funciones tradicionales de la disuasión y la defensa de sus miembros. El artículo explora las variables y condicionantes de las que dependerá el papel de la OTAN en el futuro.

PALABRAS CLAVE: OTAN; Rusia; Invasión de Ucrania; Política exterior de Estados Unidos.

ABSTRACT: After the end of the Cold War, NATO went through a deep transformation regarding its composition, goals, actions and geographical reach. The Russian invasion of Ukraine in the past two years has made NATO focus again on its traditional functions: deterrence and defense of its members. The article examines the variables and factors on which the future role of NATO will depend.

KEYWORDS: NATO; Russia; Invasion of Ukraine; Foreign policy of the United States.

INTRODUCCIÓN

El presente texto se propone una reflexión en torno a la historia reciente de la Organización para el Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y su desempeño a propósito de la invasión masiva desatada por la Federación Rusa sobre el territorio de Ucrania en febrero de 2022, continuación de la agresión iniciada en 2014 sobre Crimea y el este del país, para, partiendo de esta base, tratar de identificar cuáles son las incógnitas de cuya solución depende primordialmente el curso que la Organización pueda tomar en los años sucesivos, y especialmente a la conclusión de la guerra actual, y, finalmente, *imaginar* el modo en que la deriva de cada una de esas cuestiones vaya a afectar a la OTAN en un futuro próximo.

El ejercicio que proponemos no se inserta de lleno en la *prospectiva* en la medida en que no se trata del desarrollo complejo de *escenarios posibles* fruto de la especulación; en su lugar, tratamos de ofrecer una mirada de conjunto sobre la capacidad que la OTAN ha mostrado desde el final de la Guerra Fría para adaptarse a los cambios en el *sistema* y en el *orden internacional* (sobre la distinción entre ambos conceptos nos atenemos a Pereira, 2001) y ser asimismo parte de ellos, y llamamos la atención sobre los elementos que hacen de la presente coyuntura una ocasión crítica para la historia del vínculo defensivo transatlántico. Nos atenemos con humildad al afortunado adagio de Nassim Nicholas Taleb según el cual intentar predecir el futuro a partir de la Historia es como tratar de conducir un coche mirando sólo por el retrovisor (cit. en Veiga, 2002: 201), y por ello, más que predicciones, pretendemos presentar los fenómenos y circunstancias en curso en que a nuestro juicio ese futuro está en juego.

Para ello, a modo de drama en tres jornadas o, si se quiere, de ensoñación dickensiana, dispondremos el texto en tres apartados en que recibiremos sucesivamente la visita del *fantasma de las Navidades pasadas* (la OTAN y la defensa occidental desde el final de la Guerra Fría hasta febrero de 2022); el *fantasma de las Navidades presentes* (su respuesta y actuación en la coyuntura abierta con la invasión masiva de Rusia sobre Ucrania); y el *fantasma de las Navidades futuras* (un porvenir inquietante e inescrutable, que la propia Organización en parte contribuye a forjar al decidir cómo anticiparlo).

Una última reflexión preliminar: tratándose del estudio de una organización enfocada a la defensa militar, resulta tentador aproximarse a ella desde las perspectivas realista o neorrealista, que interpretan las organizaciones intergubernamentales como herramientas para la lucha por el poder entre los Estados (Barkin, 2006: 8) o como instrumentos al servicio de los Estados más poderosos para la persecución de sus intereses (al margen de que éstos sean percibidos o no) (Waltz, 2000: 26). Sin embargo, y como hemos de ver, a lo largo de su ya algo larga historia la OTAN también ha mostrado una extraordinaria capacidad de adaptación a las circunstancias y, en definitiva, de supervivencia en un entorno distinto de aquel para el que había sido creada (Johnston, 2017), pero sin renunciar por ello a unas pautas de continuidad características (Sayle, 2019). No queremos decir con esto que nos acojamos a la concepción estructuralista de las organizaciones intergubernamentales como actores autónomos en la política mundial (Barnett & Finnemore, 1999: 700); más bien anunciamos que, en la medida en que trataremos de ofrecer una mirada global sobre aquello que la OTAN *ha sido* para pensar, a partir de ahí, qué puede *llegar a ser*, en realidad, más que respuestas sólidas, aspiramos a ofrecer algunas buenas preguntas, cada una de las cuales podrá a su vez ser susceptible de múltiples abordajes teóricos.

EL FANTASMA DE LAS NAVIDADES PASADAS: LA OTAN DESDE EL FIN DE LA GUERRA FRÍA A LA INVASIÓN DE UCRANIA DE 2022

Iniciamos nuestra andadura, pues, mirando a la historia reciente de la OTAN, y un modo de hacerlo especialmente útil para nuestro propósito es la revisión de sus sucesivos Conceptos Estratégicos. Como es sabido, durante la Guerra Fría la Alianza Atlántica había elaborado una serie de documentos en que valoraba la situación de la seguridad internacional en cada momento, así como las principales amenazas a que se enfrentaban los Estados miembros, los procedimientos e instrumentos de contención y el papel de la OTAN en todo ello. En principio estos documentos eran de carácter secreto y establecían la respuesta occidental frente a los diversos modos y escenarios en que podía manifestarse la amenaza de la agresión soviética. Así, fueron aprobados durante la Guerra Fría sucesivos Conceptos Estratégicos en 1950, 1952, 1957 y 1968 (Fuente Cobo, 2022).

La descomposición del imperio soviético bien habría podido conducir, paralelamente a la defunción del Pacto de Varsovia en 1991, a la disolución de la OTAN, nacida para la contención de aquél. Sin embargo, en su lugar la Alianza Atlántica se reconfigurará en sus funciones y objetivos para operar, en palabras de Ennio di Nolfo, como “un garante del *statu quo* global” (Di Nolfo, 2016: 31). El Concepto Estratégico de noviembre de 1991 reflejaba este propósito al promover la asociación y la cooperación con los antiguos rivales del este europeo al objeto de que la OTAN contribuyera a la consolidación de un orden pacífico duradero (NATO, 1991), cobrando un notorio significado el que por primera vez el documento tuviera carácter público.

Los siguientes documentos, aprobados en 1999 y 2010, testimonian asimismo la evolución del orden internacional, el surgimiento de nuevos desafíos y los resultados de las acciones emprendidas por la OTAN en esos años, de que hablaremos seguidamente. Así, el Concepto Estratégico aprobado en Washington en 1999, coincidiendo con el cincuentenario del Tratado fundacional de la Alianza, se basaba en una definición amplia de seguridad que incorporaba la importancia de los factores políticos, económicos, sociales y ambientales, y señalaba, entre los riesgos a hacer frente, los conflictos étnicos, los abusos sobre los derechos humanos, la inestabilidad política, la fragilidad económica y la proliferación de armas de destrucción masiva, y, en relación con todos ellos, el incremento del terrorismo internacional. La gestión de crisis, que la OTAN había venido realizando a todo lo largo de la década, aparecía como una de las tareas fundamentales, por lo que el documento instaba a desarrollar capacidades militares adecuadas al amplio abanico de misiones posibles. Igualmente, frente al “Atlántico Norte” tradicionalmente contemplado como ámbito geográfico de actuación, aparecía ahora la “región euroatlántica” constituyendo en la práctica una nueva comunidad de seguridad basada en la cooperación (NATO, 1999).

Como no podía ser de otra manera, los acontecimientos de la turbulenta primera década del siglo dejaron su huella asimismo en el siguiente Concepto Estratégico, aprobado en Lisboa en 2010, donde se identificaban como principales amenazas el terrorismo (omnipresente en toda concepción estratégica de seguridad después del 11-S), la proliferación de misiles balísticos y armas nucleares (tras los ensayos nucleares llevados a cabo por Corea del Norte en 2006), los ciberataques y las amenazas de tipo ambiental. Junto con la defensa colectiva y la contención, funciones tradicionales de la Alianza, más la gestión de crisis, ejercida intensamente en esta década en escenarios como Kosovo y Afganistán, se impone como tarea la “seguridad cooperativa”, en el sentido de implicarse activamente en fortalecer la seguridad internacional a través de la asociación con Estados y otras Organizaciones Internacionales, y manteniendo las puertas de la OTAN abiertas a todas las democracias europeas (NATO, 2010).

Como se aprecia en estos textos, uno de los pilares sobre los que la *nueva* OTAN se asentó en la posguerra fría fue la cooperación con Estados no miembros (Yániz, 2010), inclusive fuera del área noratlántica, con los que se compartían intereses de seguridad, lo que ha llevado a hablar de una *globalización* de la OTAN (Nazemroaya, 2011). A tal efecto se estableció en 1991 el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, sustituido en 1997 por el Consejo de Asociación Euro-Atlántico, como un foro regular de coordinación, consulta y diálogo. Más significativa fue la creación en 1994 de la Asociación para la Paz, programa que buscaba establecer lazos de confianza entre la OTAN y antiguos miembros del bloque soviético, incluida Rusia, al objeto de fortalecer la estabilidad y construir relaciones de seguridad individualizadas con estos países (Yániz, 2009). En este contexto se firmó, en 1997, el Acta fundacional de las relaciones recíprocas de seguridad y cooperación entre la OTAN y la Federación Rusia, y en 2002 se creó el Consejo OTAN-Rusia, en que ambas partes se comprometían a la lucha contra el terrorismo, la cooperación en la gestión de crisis, el control de armamentos, la promoción de medidas para el fomento de la confianza y la seguridad, la no-proliferación, así como la colaboración en tareas de seguridad como el salvamento marítimo o la reacción ante emergencias civiles (Serra Giménez, 2002). Fuera del ámbito europeo, se debe mencionar el establecimiento en 1994 del Diálogo Mediterráneo, foro de cooperación para la mejora de las relaciones con Israel, Oriente Medio y países del norte de África, la promoción de la estabilidad y la seguridad regional y la realización de actividades relativas a temas de información, emergencia civil, ciencia y medio ambiente, desminado y gestión de crisis entre otros aspectos (Prada Larrea, 2006). Del mismo modo, en 2004 se instituyó la Iniciativa de Cooperación de Estambul, que extendía la labor de asesoramiento de la OTAN y la participación en maniobras conjuntas y en actividades de formación y adiestramiento a diversos países de la región del Golfo Pérsico (Núñez Villaverde, 2011).

Una tercera dimensión a contemplar en esta retrospectiva de la OTAN es la mencionada puesta en marcha de misiones sobre el terreno, tocando territorios fuera incluso del espacio del Atlántico Norte. Si durante la Guerra Fría no se desarrollaron operaciones militares propiamente dichas, en la etapa posterior los sucesivos despliegues con propósitos y justificaciones diversas reconvirtieron en parte a la OTAN en un instrumento no sólo para la gestión de crisis sino para la imposición de la paz al hilo de los intereses prioritariamente de Estados Unidos, y prescindiendo, cuando ello ha sido preciso, de lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas respecto de la autorización del uso de la fuerza (Muñoz Mosquera & Chalanouli, 2018). Un repaso rápido incluye las operaciones *Anchor Guard* (1990) y *Ace Guard* (1991) para la protección de Turquía en el contexto de la Guerra del Golfo; las operaciones *Deny Flight*, *Sharp Guard* y *Deliberate Force* en la antigua Yugoslavia entre 1993 y 1996, que favorecieron la conclusión de los acuerdos de Dayton y fueron seguidas por los despliegues de las fuerzas de mantenimiento de la paz por mandato de la ONU IFOR y SFOR hasta 2004; la operación *Allied Force* de bombardeos sobre Serbia entre marzo y mayo de 1999, seguida de la misión KFOR para la administración de Kosovo (todavía activa); la operación *Essencial Harvest* de 2001 para desarmar las milicias étnicas albanesas en Macedonia; las operaciones *Active Endeavour*, de vigilancia naval en el Mediterráneo, y *Eagle Assist*, de vigilancia aérea en Estados Unidos, activadas en aplicación (por primera vez) del artículo 5 del Tratado de Washington tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001; el mando de la *International Security Assistance Force* (ISAF) en Afganistán desde 2003, remplazada en 2014 por la misión *Resolute Support*; la misión de entrenamiento de fuerzas militares en Irak entre 2004 y 2011, reactivada en 2018; la operación *Ocean Shield* de protección del tráfico marítimo en el golfo de Adén y el Océano Índico entre 2009 y 2016; las operaciones de bloqueo naval y

aéreo sobre la Libia de Gadafi en 2011... y ello sin mencionar el refuerzo en los últimos años de la vigilancia sobre el Mediterráneo (operación *Sea Guardian*) y Europa central y oriental, que trataremos más tarde, o misiones de carácter más técnico o humanitario como las desplegadas para la asistencia de Pakistán tras el terremoto de 2005, de transporte de ayuda humanitaria en Estados Unidos tras el huracán *Katrina* ese mismo año, o el apoyo a la Unión Africana en Darfur entre 2005 y 2007.

Vista en perspectiva histórica, esta asunción de responsabilidades en la gestión de crisis significó una profunda transformación respecto de las motivaciones sobre las que se había fundado la existencia de la OTAN en la Guerra Fría (Barras Tejudo, 2009), y conllevaron asimismo la necesidad de desarrollar capacidades técnicas más allá de la mera cooperación defensiva militar (Colom Piella, 2012). Asimismo, y sin dejar de ser un brazo armado para la política exterior de Estados Unidos, la vocación de gestión de crisis reforzó la cooperación con otros organismos internacionales como en el mencionado caso de la Unión Africana pero también, de manera significativa, con la Unión Europea, especialmente a partir de los acuerdos Berlín Plus de 2003.

Un cuarto y evidente elemento transformador de la OTAN en la posguerra fría ha sido el *geográfico*, fruto de las sucesivas oleadas de expansión hacia el este con la incorporación de nuevos Estados miembros. República Checa, Hungría y Polonia en 1999; Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia en 2004; Albania y Croacia en 2009; Montenegro en 2017 y Macedonia del Norte en 2020 se unieron para casi duplicar el número de miembros y acercar las fuerzas de la OTAN a las puertas de Rusia. Es conocido el entusiasmo con que los países de Europa central se han acogido al paraguas atlantista, en el ejercicio de su voluntad soberana y al amparo del artículo 10 del Tratado de Washington, que contempla el proceso de adhesión. Un proceso cuya legitimidad desde el punto de vista político y jurídico está fuera de toda discusión (discusión que sí ha sido planteada por el presidente ruso Vladimir Putin, concibiendo la ampliación de la OTAN como una amenaza para Rusia al punto de justificar la invasión de Ucrania), aun cuando hayan sido objeto de debate sus efectos sobre la seguridad internacional. Es sabido que la aceptación por Gorbachov de la reunificación alemana en 1990 tuvo como contrapartida el compromiso —no escrito— del secretario de Estado de EE. UU. James Baker de que la OTAN no se extendería “ni una pulgada” hacia el este (en parecidos términos se expresó también el secretario general de la Organización, Manfred Wörner) (Sarotte, 2014). Jack Matlock, exembajador de EE. UU. ante la URSS, desaconsejó ante el Senado de su país la incorporación de Estados de Europa central a la OTAN como “el error estratégico más profundo desde el final de la Guerra Fría” (Matlock, 2022) y el mismo George F. Kennan dijo que era “una trágica equivocación” para la que no había ningún motivo (Kennan, 1997). Precisamente, en su reciente libro de memorias, Javier Solana, secretario general de la Alianza entre 1995 y 1999, recuerda que el acta fundacional con Rusia de 1997 buscaba fomentar una confianza mutua que paliara los recelos derivados de la ampliación (Solana, 2023: 37-57).

En cualquier caso, entre las consecuencias producidas por la ampliación de la OTAN al este de Europa podemos contar el atizar una mayor asertividad en la política de Rusia hacia sus vecinos y hacia el mundo en general o, cuanto menos, el dotar a ésta de una justificación argumental, sobre todo de consumo interno, como evidenció el famoso discurso de Putin en la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2007, en que afirmó que la expansión de la OTAN constituía “una seria provocación que reduce el nivel de

confianza mutua”¹. Pero es asimismo evidente que la propia mirada de los nuevos miembros hacia su seguridad requería, tanto por razones históricas y culturales como, andando el tiempo, por el fluir de los acontecimientos, de situar de nuevo la contención de Rusia entre las prioridades de la OTAN. Las tensiones bilaterales de Rusia con países como Polonia, agudizadas desde 2005 por la política de *Lustracja* o depuración del pasado soviético llevada a cabo por el gobierno del partido *Prawo i Sprawiedliwość*, enturbiadas en 2010 con la muerte en territorio ruso del presidente Lech Kaczyński y otros altos dignatarios del país en el accidente de Smólensk, y empeoradas con la prohibición rusa de importación de frutas y verduras polacas en 2014; o con Letonia y Estonia a propósito de los rusos étnicos sin acceso a la ciudadanía, han redundado en la percepción de Rusia como amenaza potencial. Estudios del *Pew Research Center* muestran que, si entre 2007 y 2022 el grado de confianza en Putin en países de Europa occidental (Alemania, Francia, Reino Unido), tendió a situarse en un nivel bajo, en torno al 25%, en Polonia rara vez pasó del 15%. La valoración de la OTAN, en cambio, se mantuvo mucho más elevada en Polonia (con cifras casi permanentemente por encima del 70%) que en Francia o Alemania, donde ha tenido a situarse entre el 50% y el 60%, por no mencionar el caso de Grecia, permanentemente por debajo del 40% (Pew Research Center, 2023).

Asociada a esta cuestión está la del gasto militar. El fin de la Guerra Fría y la tendencia a la profesionalización de las Fuerzas Armadas trajeron consigo un descenso proporcional de los presupuestos militares en Europa occidental en relación con el Producto Interior Bruto (entre 1989 y 2013, los de Francia y Reino Unido pasaron de superar el 3,5% a situarse en torno al 2%; los de Alemania, Italia y España, de situarse en torno al 2,5% a hacerlo por debajo del 1,5%) (Pérez Muñelo, 2013). En 2014, al calor de la crisis ucraniana y de las voces cada vez más insistentes que desde EE. UU. reclamaban una mayor asunción por Europa de los costes de su defensa (pese a los ajustes presupuestarios de la era Obama, el gasto militar de EE. UU. se mantenía por encima del 3,5% del PIB), la Cumbre de Gales arrojó el compromiso de alcanzar para cada Estado miembro el 2% del PIB en gasto militar de acuerdo con el criterio OTAN en diez años (Sánchez Herráez, 2014). Llegado el año 2022, si bien sólo nueve de los treinta miembros de la OTAN habían alcanzado esa deseada cifra, era notorio en la mayoría de los casos el impulso dado a los presupuestos militares, pero de nuevo observamos que, con la excepción de Grecia, eran los países de la antigua órbita soviética los que habían experimentado un incremento más acusado (en los casos de Lituania, Letonia y Eslovaquia, más que doblando los porcentajes) (Epdata, 2022).

La última escena de este cuadro está protagonizada por el atrabiliario magnate que se hizo con la presidencia de los Estados Unidos en 2016. El mandato de Donald Trump entre 2017 y 2020 significó sin duda un período crítico para la OTAN por diversos motivos, entre los que cabe contar una pérdida de confianza general en el vínculo transatlántico; el aparente desinterés de Estados Unidos por la defensa europea; la indisimulada hostilidad con que el presidente americano abordó las relaciones con la Unión Europea (felicitando, por ejemplo, al Reino Unido por salir de ella); las tensiones en las relaciones comerciales, suscitadas por la elevación de aranceles agrarios a la UE; o los recurrentes rapapolvos contra aquellos aliados que no invertían lo suficiente en defensa —en el caso de España, y en un momento de profundo deterioro de las relaciones bilaterales, Trump asoció estos dos últimos puntos señalando que los aranceles eran un castigo por el escaso compromiso militar (Alandete, 2019)—. Los bruscos cambios de

¹ “Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy”, 10 de febrero de 2007. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/page/403>.

opinión —y de humor— del empresario neoyorkino dificultan sentar conclusiones sólidas sobre la orientación estratégica de su política exterior, pero es un hecho que durante este cuatrienio la impresión de seguridad que para Europa se desprendía del Tratado de Washington por primera vez se resquebrajó. Entrevistado en *Fox News* en julio de 2018, Trump insinuó que EE. UU. podría no defender a Albania ni Montenegro en caso de que sufrieran una agresión (Pardo, 2018). En noviembre del mismo año, y ante la propuesta del presidente francés Emmanuel Macron de avanzar hacia la construcción de un ejército europeo, Trump (que había visitado París recientemente) se mofó de la idea en *Twitter* recordando que en la Segunda Guerra Mundial los franceses “ya habían empezado a aprender alemán hasta que llegaron los americanos” (Ferreiro, 2018). En cierto sentido, y por lo que a la relación transatlántica se refiere, este acto se cierra con la desolada afirmación de Macron en noviembre de 2019 de que, ante la defección del liderazgo estadounidense, la OTAN se encontraba en estado de “muerte cerebral”. Aunque criticadas en su momento por su precipitación y por la inconcreción de una alternativa para la seguridad occidental (Arteaga, 2019), es insoslayable que estas palabras reflejan una crisis existencial de nuestro protagonista y con ellas concluye la *prótesis* del drama.

EL FANTASMA DE LAS NAVIDADES PRESENTES: LA OTAN DESDE FEBRERO DE 2022

La *epítasis*, que hemos de ver en esta segunda jornada en que somos visitados por el fantasma de las Navidades presentes, empieza en puridad a gestarse a lo largo de 2021 (no siempre es fácil trazar cesuras nítidas en los relatos cronológicos). En junio tiene lugar en Bruselas la Cumbre de la OTAN, aliviado el ambiente por las garantías del nuevo presidente estadounidense, Joe Biden, respecto del artículo 5 del Tratado de Washington, y aparcadas aparentemente, al menos por el momento, las disputas en torno al gasto militar. La Cumbre reflejó, no obstante, la contraposición de intereses en relación con Siria, al oponerse el gobierno turco de Recep Tayyip Erdoğan al apoyo que Estados Unidos prestaba a las milicias kurdas en la lucha contra el gobierno de Bashar al-Ásad, y mostró la aquiescencia de los socios europeos a que en el comunicado final se mencionaran, por iniciativa estadounidense, los desafíos planteados por la política exterior de China y el desarrollo de sus capacidades militares y de su cooperación militar con Rusia (NATO, 2021).

Sin embargo, la creciente concentración de tropas rusas en torno a Ucrania a lo largo del año, alcanzando los 175.000 efectivos en diciembre, muestra que es de Moscú de donde procede una amenaza más inminente para la seguridad europea. El 17 de diciembre el Kremlin hace llegar a Washington dos “proyectos de tratados” en que reclama el cese de la ampliación de la OTAN, la congelación de su infraestructura militar en el este de Europa, el fin de la asistencia militar a Ucrania y la prohibición de los misiles de alcance intermedio en Europa (Milosevic-Juaristi, 2022). Pese a que todavía a mediados de febrero de 2022 la mayoría de analistas occidentales interpretaban el despliegue ruso como un *bluff* al objeto de forzar una negociación, la negativa de EEUU a entrar en ésta se saldó con el comienzo de la masiva y brutal invasión sobre Ucrania el 24 de febrero.

Si hemos de sintetizar el modo en que la nueva guerra (o la nueva fase de la guerra iniciada ya en 2014) ha afectado a la Alianza Atlántica y a su papel en la defensa occidental, podemos hacerlo a partir de siete puntos. Pero, antes de entrar en ellos, y para una mejor valoración de los tales, conviene recordar que, en la estrategia que Alberto Priego ha denominado “doctrina de los cuatro escudos” (Priego, 2022), un elemento nuclear de la política exterior de Putin ha sido la introducción de cuñas en la Alianza occidental que dificultaran los consensos, quebraran la solidaridad y, en último término,

dejaran indefensas sus piezas más débiles. La estrategia había arrojado resultados notables hasta 2022, incluyendo el hecho de que en las semanas previas a la invasión la OTAN no expresara un mensaje suficientemente disuasorio. Veamos ahora lo sucedido en los últimos dos años.

En primer lugar, desde el punto de vista político la OTAN ha respondido unánimemente en la condena de la invasión rusa desde el primer momento. En el mismo día de la invasión, 24 de febrero de 2022, el Consejo del Atlántico Norte emitía una declaración condenando el ataque “en los términos más fuertes”, así como el apoyo prestado por Bielorrusia, denunciando la violación de la Carta de las Naciones Unidas, del Acta Final de Helsinki, del Memorando de Budapest y del Acta Fundacional de las Relaciones Rusia-OTAN. Se condenaba asimismo el reconocimiento ruso de las regiones separatistas del este de Ucrania y se anunciaban “consecuencias geoestratégicas” para la agresión, pues la OTAN “continuaría adoptando todas las medidas necesarias para la seguridad y defensa de todos los aliados” y, en aplicación del artículo 4 del Tratado de Washington (que prevé consultas cuando la seguridad o la integridad territorial de algún miembro se vea amenazada), se decidía dar pasos para fortalecer la disuasión y la defensa en toda la Alianza (NATO, 2022a). Al día siguiente, los jefes de Estado y de Gobierno reiteraban esta condena enfatizando que se encontraban ante “la mayor amenaza a la seguridad euro-atlántica en décadas” y la solidaridad con las instituciones democráticas y el “valiente pueblo de Ucrania” en la lucha contra el invasor, y rematando con el recordatorio de que “nuestro compromiso con el artículo 5 del Tratado de Washington está blindado (*iron-clad*)” (NATO, 2022b). En las sucesivas y abundantes declaraciones durante los dos años siguientes, la condena de la agresión y el apoyo a Ucrania se han mantenido invariables, rechazando especialmente las acciones de Rusia conducentes a la merma territorial de Ucrania, como los referendos celebrados para la anexión de los territorios ocupados en septiembre de 2022 (NATO, 2022d), y desde la OTAN se han realizado también gestos simbólicos como las visitas a Kiev del secretario general, Jens Stoltenberg, en abril y en septiembre de 2023.

En segundo lugar, en cuanto al apoyo práctico prestado por la OTAN a Ucrania, éste se ha concretado principalmente a través del *Comprehensive Assistance Package* (CAP). Establecido originalmente en 2016, estaba orientado a facilitar la reforma y mejora de las capacidades militares de Ucrania, incluyendo entrenamiento y provisión de equipamiento, con fondos específicos sobre mando, control, comunicaciones y ordenadores; rehabilitación médica y un programa de desarrollo profesional para la implicación de los civiles en la defensa. En la cumbre de Madrid de junio de 2022 se decidió fortalecer el CAP con una inyección de 640 millones de euros para la asistencia inmediata de material no letal, incluyendo desde raciones de combate a comunicación por satélite, pasando por suministros médicos y generadores eléctricos, entre otras muchas partidas. En la cumbre de Vilna de julio de 2023 se decidió reconvertir el CAP en un programa de asistencia multianual para la defensa y la seguridad de Ucrania, teniendo por objetivo su interoperabilidad con las fuerzas de la OTAN (Niehus, 2023).

Sin embargo, la ayuda militar y financiera, tercer punto de nuestro análisis, ha sido canalizada fundamentalmente a través de la vía bilateral, por un lado, y por parte de la Unión Europea, por otro. De acuerdo con el *Ukraine Support Tracker*, base de datos periódicamente actualizada por el Instituto de Kiel para la Economía Mundial, hasta mediados de enero de 2024 los Estados miembros de la OTAN (sin incluir Finlandia ni Suecia) han ejecutado o comprometido ayuda militar a Ucrania por valor de más de 97.000 millones de euros, destacando los 42.220 millones procedentes de Estados Unidos, pero también los 17.700 millones de Alemania, los 9.120 millones de Reino Unido y los

8.400 millones de Dinamarca. En ayuda humanitaria, el monto total de los miembros de la OTAN es de 8.400 millones de euros, y en cuanto a la ayuda financiera, el acumulado se sitúa en 43.700 millones, más de la mitad (24.000 millones) procedentes de EE. UU. A esto hay que sumar las ayudas canalizadas a través de la UE (de cuyos 27 miembros, 23 también lo son actualmente de la OTAN), que, si bien relativamente modestas en lo militar (5.600 millones), son comparativamente más abundantes en el apartado humanitario (2.210 millones) y, sobre todo, en el financiero (77.180 millones)².

El cuarto punto, la cuestión de una eventual adhesión de Ucrania a la OTAN ha estado, en realidad, en el fondo de la rivalidad con Rusia desde largo tiempo atrás, en el marco de la disputa geopolítica por la influencia sobre todo el espacio europeo oriental. Tanto Georgia como Ucrania habían experimentado procesos políticos —las llamadas *revoluciones de colores*— que habían expulsado, respectivamente en 2003 y 2004, a los gobiernos pro-rusos y se habían inclinado hacia la UE y la OTAN (Plokhy, 2021: 497-452). En la cumbre de Bucarest de 2008, la OTAN acordó que ambos países “se convertirían en miembros de la OTAN”, pero sin concretar plazos y bajo la condición de acogerse a un *Membership Action Plan* (MAP) (NATO, 2008). En el caso de Ucrania, el asunto quedó congelado tras el retorno de Yanukovich al poder en 2010, e incluso se prohibió por ley la adhesión a cualquier bloque militar, pero se reactivó tras el *Euromaidán* y otros sucesos de 2014. En 2017 la Rada ucraniana identificó la OTAN como un objetivo estratégico para el país y en 2019 una reforma de la Constitución consagró “la irreversibilidad del curso euro-atlántico de Ucrania”³. En 2020, la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada por el presidente Zelenski reafirmaba este propósito (Szeligowski, 2020). Evidentemente, la invasión rusa ha revitalizado la cuestión, haciendo a la vez que el respaldo de la OTAN sea percibido como vital para la propia supervivencia de Ucrania, pero dificultándolo o imposibilitándolo en la práctica, en la medida en que, tratándose de un país bajo agresión en su territorio, su incorporación a la OTAN podría conllevar la invocación inmediata del artículo 5 del Tratado de Washington y la consiguiente escalada del conflicto. Al respecto, los gobiernos de Europa central, al igual que el de Francia, se han manifestado más proclives a facilitar la admisión de Ucrania, mientras que Estados Unidos y Alemania han adoptado al respecto una línea de mayor precaución. A la postre, la cumbre de Vilna, donde el propio Zelenski se personó para hacer presión a favor de la candidatura, decidió reiterar el compromiso por la adhesión ucraniana, descartando la necesidad del MAP dado el avance de la cooperación entre ambas partes en los últimos años, y establecer un Consejo Bilateral Ucrania-OTAN para el diálogo permanente y avanzado, pero dejando la concreción de la adhesión —al menos por el momento— implícitamente dependiente de la conclusión de la guerra (Arteaga y Simón, 2023: 2).

El quinto lugar de esta relación nos hace volver sobre algo tratado más arriba: el Concepto Estratégico de la OTAN. Los diversos desafíos que para la seguridad internacional se habían presentado desde 2010 venían apuntando a la necesidad de que la OTAN reevaluara su posicionamiento estratégico, y a lo largo de 2021 habían circulado ya borradores para un nuevo Concepto Estratégico, y en la Cumbre de Bruselas de ese año se adoptó una Agenda OTAN 2030 con una serie de medidas para impulsar la adaptación a medio plazo de la OTAN a un escenario de mayor competencia global (Romero, 2023: 5). A la postre, la Cumbre de Madrid de junio de 2022 —la primera tras

² La información se actualiza regularmente en <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

³ Constitución de Ucrania de 1996 tras la enmienda introducida por la Ley No 2.680 del 7 de febrero de 2019, preámbulo.

el inicio de la actual fase de la invasión de Ucrania— sirvió para lanzar al mundo —y especialmente a Rusia y, en menor medida, a China— la imagen de una OTAN unida y solidaria tras años de zozobra, y también para sancionar el que se conoce ya como Concepto Estratégico de Madrid. El nuevo documento toma nota de la situación creada por Rusia el 24 de febrero, señalando que el país eslavo “ya no puede ser considerado un socio” y que, en consecuencia, la OTAN debe adoptar una posición defensiva más sólida en el este de Europa, asunto que trataremos seguidamente. Aunque no es algo estrictamente nuevo, se mencionan también los ámbitos espacial y cibernético, así como las tácticas híbridas, como espacios en los que acciones hostiles pueden llevar a la activación del artículo 5, en un aviso claramente dirigido al Kremlin. Poniendo la mirada acaso más en China, se señala que la OTAN debe promover la innovación tecnológica para mantener la ventaja militar también en ese terreno. Defensa, disuasión y seguridad cooperativa aparecen como las tareas de la Alianza, pero es notorio el desinterés por la gestión de crisis, que tantos esfuerzos y capital había acaparado en los pasados treinta años. Como ha sentenciado un analista, “la era de las operaciones aliadas a gran escala fuera de su área murió en Kabul el 31 de agosto de 2021 [fecha de la salida de las tropas occidentales del país ante el retorno al poder de los talibán] y fue enterrada posteriormente en Kiev el 24 de febrero de 2022” (Marrone, 2022). El documento enfatiza la importancia de la cooperación con la Unión Europea, a la que se califica como “socio único y esencial”, y destaca, finalmente, por la atención que presta a la República Popular China y el escenario del Indo-Pacífico (en detrimento del norte de África y Oriente Medio, regiones donde la Alianza ha tenido mayor presencia en las últimas décadas). En relación con China, ha llamado la atención el cuidado uso del lenguaje, cuando afirma que las “ambiciones y políticas coercitivas” del país asiático “desafían nuestros intereses, seguridad y valores” y se la acusa de “operaciones híbridas y cibernéticas maliciosas y retórica confrontacional”, si bien a la vez se mantiene el compromiso de buscar un diálogo constructivo y una transparencia recíproca con Beijing (NATO, 2022c).

Nuestro recorrido por el desempeño reciente de la OTAN tiene su sexta parada en el refuerzo de las capacidades disuasorias y de la presencia militar en el este de Europa, que se compadece con la priorización de la función defensiva tradicional de la Alianza. Tras la agresión rusa sobre el este de Ucrania de 2014, en 2016 la OTAN decidió el despliegue sobre las repúblicas bálticas y Polonia de cuatro batallones como fuerza disuasoria dentro de la operación llamada *Enhanced Forward Presence*. En 2022, la misión se amplió con el despliegue de otros cuatro batallones en Hungría, Bulgaria y Rumanía, posteriormente expandidos a brigadas, alcanzando los 40.000 hombres bajo mando directo de la OTAN (a los que se suman otros 100.000 soldados estadounidenses presentes en Europa), a la par que se reforzaba la misión de vigilancia aérea de las repúblicas bálticas *Baltic Air Policing*, activa desde 2004. Además, en la Cumbre de Madrid se aprobó el nuevo *NATO Force Model* (NFM), que prevé un radical aumento de las fuerzas disponibles hasta los 100.000 soldados desplegados en un máximo de diez días, 200.000 en treinta días y 500.000 en seis meses (Biscop, 2022). En la Cumbre de Vilna se aprobó iniciar una nueva generación de planes defensivos regionales al objeto de mejorar la coherencia con las fuerzas y capacidades de cada aliado. Por otra parte, en los últimos meses la OTAN ha coordinado maniobras conjuntas de dimensiones no vistas desde el final de la Guerra Fría, como *Air Defender 23*, que se desarrolló en el espacio aéreo alemán en junio de 2023 con participación de unas 240 aeronaves (Núñez Villaverde, 2023) y *Steadfast Defender 24*, en curso entre enero y mayo de 2024, con más de 90.000 efectivos realizando ejercicios por tierra, mar y aire, principalmente en los países más orientales.

Para terminar, la reciente transformación de la OTAN ha tenido su corolario en la incorporación como miembros de Finlandia y Suecia, dos Estados de tradición neutralista (en el caso de Finlandia, neutralidad impuesta de hecho por la Unión Soviética durante la Guerra Fría). En ambos casos, la invasión de Ucrania ha supuesto un aldabonazo para las opiniones públicas, que pasaron de un apoyo minoritario a la adhesión en 2017 (19% contra 53% en Finlandia y 32% contra 43% en Suecia) a uno mayoritario en 2022 (53% contra 28% y 41% contra 35% respectivamente) (Mudge & Schultz, 2022). El oportunismo del presidente turco Erdoğan y, en menor medida, el del primer ministro húngaro Víktor Orbán ha hecho para ambos candidatos más tortuoso el proceso. Erdoğan les exigió modificar su política en relación con los exiliados kurdos y poner fin al embargo del comercio de armas con Turquía; Orbán, por su parte, logró desbloquear en su favor fondos de la Unión Europea. En cualquier caso, con la adhesión de Finlandia, completada finalmente en abril de 2023, y de Suecia, formalizada al fin en marzo de 2024, supone un valioso incremento a las capacidades militares de la Alianza (pese a sus dimensiones humanas relativamente pequeñas, las fuerzas militares de ambos países han visto incrementados sus presupuestos significativamente desde 2022), la protección del flanco norte aliado contra cualquier penetración rusa hacia Noruega, y, en el caso de Suecia, una destacable industria militar (Arteaga, 2023). En cuanto al potencial incremento de la tensión con Rusia como consecuencia de esta nueva ampliación de la OTAN, en los últimos dos años han predominado desde el Kremlin los mensajes de tono intimidatorio hacia los dos países (sobre todo por parte del vicepresidente del Consejo de Seguridad, Dmitri Medvédev) y en diciembre de 2023 Putin anunció el refuerzo militar de los 1.340 kilómetros de la frontera con Finlandia, que actualmente permanece cerrada.

EL FANTASMA DE LAS NAVIDADES FUTURAS: ¿QUÉ SERÁ DE LA OTAN?

Llegados a este punto, tras la *prótasis* y la *epítasis* la teoría nos demandaría alcanzar la *catástrofe* de nuestro drama, en otros términos el desenlace. Como por el momento no estamos en disposición de ofrecer tal cosa, expondremos en las páginas que restan, a modo de *catástasis* —esto es, de prolongación del desarrollo demorando su conclusión— algunas especulaciones en torno a cómo el papel de la OTAN en la sociedad internacional se va a ver condicionado en los próximos años por cómo se resuelvan o evolucionen una serie de asuntos palpitantes, cada uno de los cuales arroja sus propias incógnitas. A su vez, estas especulaciones parten de lo dicho hasta aquí, es decir, toman en consideración cómo en su historia reciente la OTAN se ha transformado en el plano geográfico y se ha adaptado en el sentido estratégico, redefiniendo sus objetivos y sus funciones al calor de las circunstancias.

La primera incógnita con que nos enfrentamos no puede ser otra que el resultado de la guerra de Ucrania. En 2023, un muy interesante trabajo de prospectiva de Javier Jordán estableció una densa red de relaciones entre las variables concernidas por la guerra y, a partir de ella, una relación de nueve escenarios posibles para la continuación de la contienda (Jordán, 2023). Por mor de la simplificación, nosotros reducimos aquí los escenarios a cinco, al objeto de reflexionar sobre qué papel cumpliría la OTAN (y en qué modo se vería la OTAN afectada) en cada uno de ellos.

El primer escenario es una derrota total de Ucrania, que conduzca a su desaparición como Estado soberano o a su control por Rusia. Es razonable suponer que éste fuera el propósito original de la invasión tal como fue concebida, aun cuando los discursos del Kremlin enmarañaran en su momento la cuestión con justificaciones contradictorias. Si bien ese escenario pareció alejarse con la resistencia ucraniana de las primeras semanas

y la retirada de las tropas que asediaban Kiev a principios de abril de 2022, las recientes preocupaciones por las dificultades de suministro de munición en Ucrania, junto con la escasez de sus reservas humanas podrían, pese al aparente estancamiento de los últimos meses, conducir a un desfondamiento que permitiera nuevos avances profundos de las fuerzas rusas en su territorio (Del Amo, 2023). En tal caso, no sería descartable que la ofensiva rusa se extendiera a Moldavia, que diversos indicios sitúan en el punto de mira de Putin. En cualquier caso —y en el supuesto de que no se produjera una mayor implicación de la OTAN en la guerra antes de ese resultado, lo que queda contemplado en otro escenario—, entendemos que el camino emprendido por la OTAN en los últimos dos años continuaría y aun se intensificaría: refuerzo de la solidaridad occidental; fortalecimiento de las capacidades militares; atención a la interoperatividad de las fuerzas y a ejercer una *defensa avanzada* en el este de Europa; apelación al artículo 5 del Tratado de Washington y, en último término, a la disuasión nuclear, que previsiblemente recuperaría un rol central en el concepto estratégico.

El segundo escenario nos lleva a un lugar enteramente opuesto: la derrota militar completa de Rusia y la recuperación por Ucrania de sus fronteras de 2014. Es importante insistir en este último punto, en la medida en que son las fronteras aún reconocidas internacionalmente y, sobre todo, por los países de la OTAN, y hasta el momento en todas las referencias de los líderes de las principales potencias occidentales y del secretario general de la OTAN se ha reivindicado la recuperación de esas fronteras como único resultado aceptable en el plano territorial. Si bien la retirada parcial rusa de comienzos de abril de 2022 y, en menor medida, la recuperación de territorios por las fuerzas ucranianas en su contraofensiva de septiembre de 2022, invitaron a un cierto optimismo, no lo hacen los acontecimientos de los últimos meses, como el fracaso de la nueva contraofensiva de 2023, que ha mostrado la fortaleza de las posiciones defensivas adquiridas por Rusia (Zafra & McClure, 2023), además de las mencionadas dificultades ucranianas de aprovisionamiento. No parece, en definitiva, un escenario muy factible a corto o medio plazo, y su realización se antoja inevitablemente dependiente de profundos cambios internos en Rusia, que, tras la rápida extinción del conato de rebelión interna a cargo del grupo Wagner en junio de 2023 y el reciente y aplastante triunfo de Putin en las elecciones presidenciales de marzo de 2024, tampoco se avizoran por el momento. A la postre, es de suponer que este escenario facilitaría la adhesión de Ucrania a la OTAN, toda vez que la cuestión de la activación inmediata del artículo 5 se esfumaría al haber recuperado el país el control sobre la integridad de su territorio, y tal adhesión supondría un escudo contra agresiones futuras. Por lo demás, el estado en el que quedarían las relaciones entre la OTAN y Rusia —y, con él, el espíritu mismo que conduciría a la Alianza en el tiempo sucesivo— dependería en gran medida de la política que emprendiera el gigante eslavo. En el difícilmente imaginable escenario de una derrota militar rusa sin que mediara un hundimiento o al menos alguna alteración de su régimen, y, siguiendo Putin en el poder, es de suponer que los avances realizados por la OTAN en el fortalecimiento de la defensa europea habrían de seguir su curso y que la securitización de las relaciones entre Europa occidental y Rusia no daría marcha atrás.

Si el segundo escenario es difícil de imaginar, el tercero *acaso sea preferible no imaginárselo*: hablamos de una escalada militar que conduzca a una participación directa de la OTAN en la guerra ucraniana. Si bien en las semanas previas al 24 de febrero de 2022 los gobiernos occidentales se cuidaron mucho de amenazar con respuestas militares directas sobre Rusia en caso de invasión, desde que ésta dio comienzo la implicación de la OTAN ha ido en progresión creciente. Las cantidades asignadas a Ucrania en concepto de ayuda militar, humanitaria y financiera, la transferencia de carros de combate y

aviación, de bombas de racimo... en todos los casos se han decidido tras momentos de hesitación, azuzada por la prevención que inspiraban las consecuencias de la escalada. A su vez, las voces procedentes de Rusia, y especialmente la de Medvédev, apelan a escenarios apocalípticos cada vez que se discute algún nuevo paso en la ayuda occidental a Ucrania. Las dificultades que las tropas ucranianas están experimentando a comienzos de 2024 han dado pie a la reciente propuesta del presidente francés Emmanuel Macron de envío de tropas de la OTAN al país, que, aunque ha sido rechazada por la mayoría de los gobiernos occidentales, incluyendo el estadounidense, sí ha obtenido el respaldo de algunos de Europa oriental, como el de Letonia (Moody & Sage, 2024). Hay, desde un punto de vista prospectivo, elementos de juicio que invitan a descartar por el momento este escenario, como es la dificultad (y discutible eficacia) de adoptar una decisión de este tipo sin un amplio consenso internacional, y el desfavorable ambiente para ello en el clima preelectoral en Estados Unidos. De darse, las consecuencias de la escalada son imprevisibles puesto que entraríamos en *terra incognita*, y abarcarían desde un resultado efectivo y favorable que condujera al retroceso de las tropas rusas, a una demencial progresión de la escalada que potencialmente extendiera la guerra a otros países y, en último término llevara la amenaza nuclear del terreno teórico a la terrible práctica.

En cuarto lugar nos referimos a la posibilidad (más plausible en apariencia, al menos a nuestro juicio) de un *estancamiento* del conflicto, estancamiento que de hecho sobre el campo de batalla ya se viene dando al menos desde fines de 2022, con escasos avances estratégicos en uno u otro sentido. Hablamos de un descenso de la intensidad de los combates, ya fuera con o sin tregua acordada entre las partes, pero sin que se concluyera ningún arreglo jurídico para el conflicto. Esta tesis se antoja en el medio y largo plazo *sostenible* para Rusia y su gobierno y probablemente *favorable* para sus intereses. Por un lado, y pese a las trece rondas de sanciones aprobadas contra Rusia por la Unión Europea más las decididas por Estados Unidos y resto de la comunidad internacional, tanto la economía como la sociedad rusa están mostrando por ahora una sólida capacidad de resistencia a la presión (Rengel, 2024). En cuanto al apoyo popular en Rusia a la política del presidente Putin y a la “operación militar especial” en particular, aun con todas las dificultades para extraer conclusiones sólidas al respecto en un país sometido a un régimen autoritario, los estudios del centro Levada indican que se mantiene en cifras elevadas (un 74%, si bien tienden a crecer también las opiniones a favor de la búsqueda de alguna salida negociada) (Yuri Levada Analytical Center, 2023). Por otra parte, el precedente de Siria muestra la disposición de Putin a mantener una intervención militar en el exterior, aun cuando sea reduciendo su intensidad, durante más de una década si ello es oportuno para los objetivos que se persiguen. Desde el punto de vista de la OTAN, éste sería un escenario extremadamente incómodo: por un lado, exigiría el mantenimiento de las sanciones políticas y económicas a Rusia, con los efectos perjudiciales que de ellas se derivan también para occidente; por otro, se mantendría la necesidad de prestar la costosa ayuda a Ucrania (aun cuando es de suponer que descenderían las cantidades); las iniciativas de rearme europeo y defensa avanzada deberían seguir vigentes y acaso potenciarse, pues la percepción de amenaza procedente de Rusia no cejaría; por último —y en teoría—, seguiría descartándose la entrada de Ucrania en la OTAN mientras parte de su territorio se mantuviera ocupado.

El quinto y último escenario es uno que, en el momento en que se escriben estas líneas, no parece figurar seriamente en el horizonte de ninguno de los actores principales, y sin embargo es de suponer que pueda terminar haciéndose realidad, aun cuando sea en un plazo muy largo: se trata de una solución negociada al conflicto que implique concesiones por todas las partes y que adopte una forma jurídica vinculante; en otras palabras, la firma

de un Tratado que regule el ajuste de la frontera ruso-ucraniana y el posicionamiento geopolítico de Ucrania y ponga fin a la confrontación de Rusia con el mundo occidental. Pese a que en varias ocasiones el gobierno ruso se ha manifestado a favor de negociar algún acuerdo (si las tentativas turcas al comienzo de la guerra tuvieron escaso recorrido, Putin sí respaldó la propuesta de plan de paz china de 2023, que por lo demás era deliberadamente vaga en las cuestiones territoriales (Gabuev, 2023)), la profunda desconfianza que suscita en los gobiernos occidentales, junto con la firmeza del apoyo a Ucrania, han descartado hasta el momento esa opción, pero esto no es algo necesariamente escrito en piedra. Si la “fatiga de la guerra” siguiera creciendo en Estados Unidos (García Encina, 2023), ello podría conducir, a pesar de las repetidas promesas europeas de mantener la ayuda “mientras sea necesario” (en las palabras de Ursula von der Leyen), a que en algún momento se altere el orden de prioridades para los donantes occidentales y se empiece a percibir la idea de un acuerdo con Rusia bajo una luz más favorable, en cuyo caso parece razonable suponer que no quedaría para el gobierno ucraniano alternativa a entrar en alguna negociación. Por lo que respecta a la OTAN, este resultado facilitaría —salvo que lo impidieran los términos del acuerdo alcanzado— la adhesión de Ucrania y un alivio de la tensión con Rusia y anunciaría tal vez un desmontaje del aparato de disuasión en Europa del este, lo que permitiría concentrar más atención en otras áreas candentes, como el Indo-Pacífico, y probablemente recuperar el interés por otras actividades complementarias a la defensa militar de los territorios de los Estados miembros.

Como complemento a estos cinco escenarios, introducimos tres variables externas a la guerra que son las que, según nuestro entender, mayor incidencia han de tener sobre la realización de alguno de aquéllos o de una combinación de varios en el corto y medio plazo.

En primer lugar, la República Popular China. Ya se ha dicho el modo en que es aludida en el Concepto Estratégico de Madrid, a lo que el gobierno de Beijing respondió denunciando la “dialéctica de Guerra Fría” y las “contradicciones” de una OTAN que llama a sus miembros al incremento del gasto militar mientras acusa al resto del mundo de armarse, y defiende la integridad territorial de sus aliados mientras alienta el secesionismo de Taiwán (Ríos, 2022). Ha sido precisamente el endurecimiento del lenguaje chino sobre Taiwán en los últimos años uno de los factores de tensión con occidente, y en especial con Estados Unidos, como se evidenció en agosto de 2022, cuando la isla fue visitada por la presidenta de la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi; pero también se ha visto con preocupación el estrechamiento de lazos entre China y Rusia, que Putin ha tratado de explotar propagandísticamente, pero que, a pesar de no haber condenado China la agresión de Ucrania, en ningún caso supone un acatamiento sin condiciones por China de la estrategia rusa, sobre todo teniendo en cuenta el daño que la prolongación de la guerra puede a largo plazo suponer para los intereses comerciales del país asiático (Ríos, 2023). En cualquier caso, las preocupaciones suscitadas por la política exterior china, pese a ubicarse en teoría aún en la llamada “diplomacia blanda” (Esteban, 2022), se extienden a otros asuntos, como las disputas comerciales, la penetración económica en escenarios como África y América Latina y el creciente dominio de nuevas tecnologías y cadenas logísticas. Está por ver que la percepción de estas amenazas (o *desafíos* o *rivalidades*) sea la misma en Estados Unidos que en la parte europea de la OTAN, en principio más proclive a un entendimiento constructivo con China. Sea como fuere, no es descartable que, en función de los acontecimientos en Ucrania, la OTAN pase a adoptar un papel de contención militar decidida también en el extremo oriente.

En segundo lugar, Turquía. Pese a su largo y complejo pasado como rivales y enemigos en el Cáucaso y el Mar Negro, en los últimos años Turquía ha puesto en práctica un sutil acercamiento a Rusia que la emplaza en una posición *sui generis* dentro de la OTAN (Dalay, 2022). La deriva autoritaria de ambos regímenes, un genérico descontento con occidente (motivado, en el caso turco, por la frustración de sus ambiciones europeístas de hace décadas), e incluso la aparente resolución de la cuestión de Nagorno-Karabaj alimentan el entendimiento entre estos dos viejos imperios (Marcos González, 2023). Así, Turquía ha mantenido su cooperación económica y comercial con Rusia, incluyendo el turismo y las conexiones aéreas, y ha ejercido un importante papel mediador en los acuerdos para la exportación del grano ucraniano. En relación con la entrada de Finlandia y Suecia en la OTAN, ya hemos visto que las ha explotado en beneficio propio a propósito de asuntos de su agenda interna. A partir de aquí, cabe preguntarse qué papel va a tener Turquía en la OTAN que se avecina: ¿es un *enemigo en casa*, un socio poco fiable, que no pone reparos a indecorosos enjuagues con el adversario? En este sentido, ¿puede permitirse la OTAN mantener su retórica que asocia la defensa occidental a la preservación de la democracia mientras alberga en su seno un régimen como el de Erdoğan? Y finalmente: llegado el momento en que prevalezca en EEUU y Europa occidental la voluntad de llegar a algún entendimiento con Putin (volviendo al quinto de los escenarios descritos anteriormente), ¿cuánto puede valer en tal caso la mediación de Ankara? El futuro (tal vez) lo dirá.

Y, ya que mentamos al *enemigo en casa*, tiempo es ya de poner término a este escrito, es decir, de llegar, ahora sí, a la *catástrofe*. En noviembre de 2024 se celebrarán elecciones presidenciales en Estados Unidos; la candidatura de Donald Trump por el Partido Republicano ha sido ya confirmada, y las últimas encuestas le conceden cinco puntos de ventaja sobre Biden (Sánchez-Vallejo, 2024). De producirse ese *catastrófico* resultado, ¿cómo afectaría a la OTAN? El imprevisible carácter del personaje hace que cualquier predicción resulte aún más difícil en este caso, pero los indicios no invitan al optimismo. En febrero de 2022, informado de la invasión rusa sobre Ucrania, al parecer su primera reacción fue declarar que Putin era “un genio” y que él debería haber hecho lo mismo con México (García, 2022). En el marco de la actual campaña, ya ha prometido que no defenderá a los miembros de la OTAN que no gasten suficientemente en defensa y que animará a Rusia a que haga con ellos “lo que diablos quiera” (sic) (Vidal Liy y Sauquillo, 2024). Si nos esforzamos por excluir las opciones demasiado disparatadas (o nos atenemos a lo que la mayoría de las posibilidades disparatadas podrían tener en común) parece que un *Trump 2.0* redundaría para la OTAN al menos en estas cuatro consecuencias: el gobierno de EEUU volvería a posiciones aislacionistas y de desapego respecto de la defensa de Europa occidental; se podría dar alguna forma de connivencia entre Washington y Moscú para la corrosión de las democracias occidentales; se incrementarían las tensiones con China, si bien probablemente no tanto en el plano geopolítico como comercial, y no está claro que actitud adoptaría Europa occidental; por último, el retorno de Trump al poder supondría seguramente el mayor incentivo imaginable para el desarrollo efectivo de la autonomía estratégica de la Unión Europea.

CONCLUSIONES

Cae el telón, y el público, de camino a casa, deberá rumiar el drama y llegar a sus propias conclusiones. Ya se dijo que este trabajo buscaba más aportar preguntas que respuestas, por lo que nos daremos por satisfechos si animamos la reflexión y el debate sobre algunas de las aquí planteadas. Por lo pronto, ofrecemos aquí una recapitulación mínima en torno a tres ideas:

En el pasado la OTAN se adaptó a las transformaciones de la sociedad y el orden internacionales. En las nuevas circunstancias de la posguerra fría, expandió su área de influencia a la mayor parte del planeta, se preparó para afrontar amenazas diversas, como el terrorismo, e incorporó nuevas funciones como la gestión de crisis, pero mantuvo a la vez su original esencia en la defensa del sistema capitalista y de los intereses estratégicos de Estados Unidos en Europa.

En los últimos dos años, el retorno de algo muy parecido a las amenazas militares tradicionales propias de los siglos pasados con la invasión rusa de Ucrania propició la recuperación de un lenguaje propio de la Guerra Fría y la enfatización de las tradicionales funciones de la defensa militar y la disuasión. Asimismo, en los países más débiles la percepción de la amenaza revalorizó la pertenencia a la Alianza o estimuló la adhesión a ella.

Muchas son las variables que conciernen al futuro desarrollo de la OTAN, y hemos especulado con algunas de ellas. Pensamos que, al margen del resultado de la guerra de Ucrania, la que puede tener un impacto más formidable (y tal vez definitivo) sería una reconsideración radical de la OTAN en la concepción estratégica de la política exterior de Estados Unidos. Que esta concepción varíe gradualmente a tenor de los movimientos de las *fuerzas profundas* de que hablaba Renouvin, es previsible y razonable. Que la primera potencia mundial decida sobre sus relaciones con sus principales aliados a golpe de ocurrencias y que en la próxima legislatura su presidente logre convencer a la nación de que la OTAN es un negocio ruinoso por el que *Estados Unidos defiende a Europa* (y no *sus intereses en Europa*, como realmente sucede), seguramente no es razonable pero, sobre todo, de suceder va a poner muy difícil volver a saber alguna vez qué es y qué no es previsible.

Porque, a la postre, la previsibilidad es un valor deseable en el funcionamiento de la sociedad internacional y facilita el mantenimiento de la paz. Rematando al fin nuestro símil dramático, decía Chéjov que, si en el primer acto de una obra aparece una pistola colgada en una pared, en el último debe ser disparada. Ojalá no sea así en este caso.

NOTA SOBRE EL AUTOR:

Carlos López Gómez es profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Antonio de Nebrija. Licenciado en Historia, Doctor en Historia y Magíster en Relaciones Internacionales y Comunicación por la Universidad Complutense de Madrid.

REFERENCIAS

Alandete, David (2019), “Trump asegura que mantiene los aranceles a España porque no invierte lo suficiente en Defensa”, *ABC*, 16 de octubre.

Arteaga, Félix (2019), “El presidente Macron y la “muerte cerebral” de la OTAN”, *Real Instituto Elcano*, 11 de noviembre. <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/el-presidente-macron-y-la-muerte-cerebral-de-la-otan/>

— (2023), “La OTAN en el Ártico: el flanco sobrevenido”, *Real Instituto Elcano*, Análisis 42/2023, 19 de mayo. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-otan-en-el-artico-el-flanco-sobrevenido/>

Arteaga, Félix y Simón, Luis (2023), “La OTAN tras la Cumbre de Vilna”, *Real Instituto Elcano*, Análisis 74/2023, 31 de julio. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-otan-tras-la-cumbre-de-vilna/>

Barkin, J. Samuel (2006), *International Organization: Theories and Institutions*, New York: Macmillan.

Barnett, Michael & Finnemore, Martha (1999), “The Politics, Power and Pathologies of International Organizations”, *International Organization*, Vol 53, No. 4, pp. 699-732.

Barras Tejudo, Raquel (2009), “Las misiones internacionales, ¿raison d'être de la OTAN?”, en Sepúlveda Muñoz, Isidro (Coord.), *España en las operaciones internacionales de pacificación*, Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, pp. 327-344.

Biscop, Sven (2022), “The New Force Model: NATO's European Army?”, Egmont Policy Brief No. 265, *Egmont Royal Institute for International Relations*, 8 de septiembre. <https://www.egmontinstitute.be/the-new-force-model-natos-european-army/>

Colom Piella, Guillem (2012), “La evolución del enfoque integral de la OTAN en la gestión de crisis”, *Revista CIDOB d'afers internacionals*, No. 97-98, pp. 287-304.

Dalay, Galip (2022), “Turquía y Rusia: equilibrio geopolítico y antioccidentalismo”, *Nueva Sociedad*, No. 301, septiembre-octubre, pp. 117-130.

Del Amo, Pablo (2023), “Desafíos en el suministro militar a Ucrania: La incapacidad de la industria militar occidental en tiempos de guerra de alta intensidad”, *Real Instituto Elcano*, Análisis 111/2023, 14 de noviembre. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/desafios-en-el-suministro-militar-a-ucrania-la-incapacidad-de-la-industria-militar-occidental-en-tiempos-de-guerra-de-alta-intensidad/>

Di Nolfo, Ennio (2016), *Storia delle relazioni internazionali. Dalla fine della guerra fredda a oggi*, Bari: Laterza.

Epdata (2022), “El gasto de los países de la OTAN en defensa, estadísticas, datos y gráficos”, 29 de junio. <https://www.epdata.es/datos/gasto-ejercitos-paises-defensa-seguridad-otan-defensa-estadisticas-datos-graficos/668>.

Esteban, Mario (2022), “La política exterior de Xi Jinping tras el 20º Congreso: ¿podrá mantener Xi su hoja de ruta?”, *Real Instituto Elcano*, Análisis 64/2022, 21 de octubre. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-politica-exterior-de-xi-jinping-tras-el-20o-congreso-podra-mantener-xi-su-hoja-de-ruta/>

Ferreiro, David F. (2018), “Trump se burla del papel de Francia en las guerras mundiales: “Empezaban a aprender alemán hasta que llegó EEUU”, *El Diario*, 13 de noviembre. https://www.eldiario.es/internacional/trump-macron-empezando-aprender-unidos_1_2742870.html

Gabuev, Alexander (2023), “Inside China's Peace Plan for Ukraine”, *Carnegie Endowment for International Peace*, 1 de marzo. <https://carnegieendowment.org/politika/89172>

García, Fernando (2022), “Trump hace la pelota a Putin: ‘Es un genio’”, *La Vanguardia*, 24 de febrero.

García Encina, Carlota (2023), “Washington y la fatiga de la guerra”, *Real Instituto Elcano*, 24 de abril. <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/washington-y-la-fatiga-a-la-guerra/>

Fuente Cobo, Ignacio (2022), “Los ocho conceptos estratégicos de la historia aliada”, *Cuadernos de Estrategia*, No. 211, pp. 25-44.

Johnston, Seth A. (2017), *How NATO Adapts: Strategy and Organization in the Atlantic Alliance since 1950*, Baltimore, John Hopkins University Press.

Jordán, Javier (2023), “Escenarios de la guerra en Ucrania”, *Global Strategy*, 11 de junio. <https://global-strategy.org/escenarios-de-la-guerra-en-ucrania/>

Kennan, George F. (1997), “A Fateful Error”, *The New York Times*, 5 de febrero.

Marcos González, Natalia (2023), “Turquía y su importancia como aliado de la OTAN”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, documento de opinión 51/2023, 25 de mayo.

Marrone, Alessandro (2022), “El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: novedades y prioridades”, *Política Exterior*, 12 de julio. <https://www.politicaexterior.com/el-nuevo-concepto-estrategico-de-la-otan-novedades-y-prioridades/>

Matlock, Jack F. (2022), “NATO and the Origins of the Ukraine Crisis”, *Common Dreams*, 15 de febrero. <https://www.commondreams.org/views/2022/02/15/nato-and-origins-ukraine-crisis>

Milosevic-Juaristi, Mira (2022), “Las últimas propuestas de Rusia para cambiar el orden de seguridad europeo creado después de la Guerra Fría”, *Real Instituto Elcano*, Análisis 3/2022, 25 de enero.

Moody, Adam & Sage, Adam (2024), “Latvian foreign minister backs option of Nato troops in Ukraine”, 17 de marzo. <https://www.thetimes.co.uk/article/latvian-foreign-minister-west-troops-ukraine-russia-war-pn26ndf09>

Mudge, Rob & Schultz, Teri (2022), “Are Sweden, Finland closer to joining NATO?”, *Deutsche Welle*, 4 de marzo. <https://www.dw.com/en/war-in-ukraine-will-it-bring-sweden-and-finland-closer-to-joining-nato/a-61003152>

Muñoz Mosquera, Andrés B. & Chalanouli, Nikoleta P. (2018), “NATO peace support operations: a brief institutional view”, en Fernández Sánchez, Pablo Antonio (Coord.), *Peacekeeping: global perspectives, challenges and impacts*, EE. UU.: Nova Science Publishers, pp. 283-306.

NATO (2022a), “Statement by the North Atlantic Council on Russia's attack on Ukraine”, 24 de febrero. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_192404.htm?selectedLocale=en

— (2022b), “Statement by NATO Heads of State and Government on Russia's attack on Ukraine”, 25 de febrero. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_192489.htm?selectedLocale=en

— (2022c), “NATO 2022 Strategic Concept Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022”. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_210907.htm

— (2022d), “Statement by the North Atlantic Council on the so-called “referenda” in parts of Ukraine”, 22 de septiembre. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_207558.htm?selectedLocale=en

NATO (1991), “The New Strategic Concept agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council”. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm

— (1999), “The Alliance’s Strategic Concept Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C.”. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm

— (2008), “Bucharest Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008”. http://www.summitbucharest.gov.ro/en/doc_201.html

— (2010), “Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon”. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm

— (2021), “Brussels Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 14 June 2021”. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm?selectedLocale=en

Nazemroaya, Mahdi Darius (2011), *The Globalization of NATO*, Atlanta: Clarity Press.

Núñez Villaverde, Jesús A. (2011), “El Diálogo Mediterráneo de la OTAN y la Iniciativa de Cooperación de Estambul: ajustando las expectativas”, *Informe SedMed* No. 2. https://www.cidob.org/articulos/seminario_seguridad_y_defensa_en_el_mediterraneo/el_dialogo_mediterraneo_de_la_otan_y_la_iniciativa_de_cooperacion_de_estambul_ajustando_las_expectativas

Núñez Villaverde, Jesús A. (2023), “Air Defender 23: La OTAN engrasa su maquinaria militar, con Rusia en mente”, *Real Instituto Elcano*, 13 de junio. <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/air-defender-23-la-otan-engrasa-su-maquinaria-militar-con-rusia-en-mente/>

Niehus, Gerlinde (2023), “Op-Ed: How NATO Is Helping Ukraine”, *Internationale Politik Quarterly*, 30 de agosto. <https://ip-quarterly.com/en/op-ed-how-nato-helping-ukraine>

Pardo, Pablo (2018), “Trump sugiere que la OTAN no defendería a Montenegro y Albania en caso de guerra”, *El Mundo*, 18 de julio.

Pereira, Juan Carlos (2001), “El estudio de la sociedad internacional contemporánea”, en Pereira, Juan Carlos (Coord.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Madrid: Ariel, pp. 37-60.

Pérez Muinelo, Francisco (2013), “El gasto en defensa de la OTAN”, Documento de Opinión 6/2013, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 30 de julio.

Pew Research Center (2023), “Large Shares See Russia and Putin in Negative Light, While Views of Zelenskyy More Mixed”, julio.

Plokhyy, Serhii (2021), *Las puertas de Europa. Pasado y presente de Ucrania*, Barcelona: Península.

Prada Larrea, Carlos (2006), “El Diálogo Mediterráneo de la OTAN. Algo más que palabras”, *Ejército de tierra español*, No. 783, pp. 70-76.

Priego Moreno, Alberto (2022), “La doctrina Putin o ‘doctrina de los cuatro escudos’”, *Papeles Faes*, No. 256, 25 de abril.

Rengel, Carmen (2024), “Por qué resiste (por ahora) la economía de Rusia pese a las sanciones internacionales”, *Huffington Post*, 24 de febrero. <https://www.huffingtonpost.es/economia/por-que-resiste-por-economia-rusia-pese-sanciones-internacionales.html>

Ríos, Xulio (2022), “OTAN: ¿qué piensa China?”, *Observatorio de la Política China*, 3 de julio. <https://politica-china.org/areas/seguridad-y-defensa/la-otan-y-china>

— (2023), “Los límites de la amistad sino-rusa”, *Observatorio de la Política China*, 10 de marzo. <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/los-limites-de-la-amistad-sino-rusa>

Romero, Carmen (2023), “La transformación de la OTAN tras la cumbre de Madrid”, *Análisis* 49/2023, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 20 de junio.

Sánchez Herráez, Pedro (2014), “Gales: ¿nueva cumbre de la OTAN o la OTAN de nuevo en la cumbre?”, *Análisis* 52/2014, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 8 de octubre.

Sánchez Vallejo, María Antonia (2024), “Un nuevo sondeo confirma la ventaja de Trump sobre Biden a ocho meses de las elecciones en EE UU”, *El País*, 2 de marzo.

Sarotte, Mary Elise (2014), “What the West Really Told Moscow About NATO Expansion”, *Foreign Affairs*, Vol. 93, No 5, pp. 90-97.

Sayle, Timothy A. (2019), *Enduring Alliance: A History of NATO and the Postwar Global Order*, New York: Cornell University Press.

Serra Giménez, Francisco (2002), “El Consejo OTAN-Rusia ¿Inicio de una nueva etapa en las relaciones Este-Oeste?”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 54, No 2, pp. 1042-1047.

Solana, Javier (2023), *Testigo de un tiempo incierto. De la caída del Muro a la invasión de Ucrania*, Barcelona: Espasa.

Szeligowski, Daniel (2020), “Ukraine’s New National Security Strategy”, *PISM Bulletin, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych*, No. 219, 30 de octubre.

Veiga, Francisco (2022), *Ucrania 22. La guerra programada*, Madrid: Alianza.

Vidal Liy, Macarena y Sauquillo, María R. (2024), “Trump afirma que ‘animará’ a Rusia a que haga ‘lo que diablos quiera’ con los aliados de la OTAN que no paguen en defensa”, *El País*, 11 de febrero.

Yániz Federico (2009), “La Asociación para la Paz: pasado, presente y futuro tras la Cumbre del 60 aniversario de la OTAN”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, No. 52. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-asociacion-para-la-paz-pasado-presente-y-futuro-tras-la-cumbre-del-60-aniversario-de-la-otan-ari/>

— (2010), “Las iniciativas de cooperación de la OTAN ante el nuevo Concepto Estratégico”, *Real Instituto Elcano*, Documento de trabajo. <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/las-iniciativas-de-cooperacion-de-la-otan-ante-el-nuevo-concepto-estrategico/>

Yuri Levada Analytical Center (2023), “Conflict with Ukraine: Assessments for November 2023”. <https://www.levada.ru/en/2024/01/26/conflict-with-ukraine-assessments-for-november-2023/>

Zafra, Mariano & McClure, Jon (2023), “Four factors that stalled Ukraine's counteroffensive”, *Reuters*, 21 de diciembre. <https://www.reuters.com/graphics/UKRAINE-CRISIS/MAPS/klvygwawavg/#four-factors-that-stalled-ukraines-counteroffensive>

Waltz, Kenneth N. (2000), “Structural Realism after the Cold War”, *International Security*, Vol. 25, No. 1, pp. 5-41.