



Doctor en Relaciones Internacionales. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, con especialidad en Relaciones Internacionales, y Mención en Estudios Europeos (UCM).

**Alberto Priego**

Sus principales líneas de investigación son Islam, Diplomacia y OTAN. Colabora con asiduidad con diferentes medios de comunicación (*El Mundo*, *El Confidencial*, *El País*, RNE, Radio Francia o la Cope). Ha sido *visiting scholar* en *think tanks* como East West y universidades extranjeras como University of Reading (Coimbra) o en la School of Oriental and African Studies (Londres) donde disfrutó de una Postdoctoral Fellowship en el Departamento de Middle East and Near Abroad. Se incorporó a la Universidad Pontificia Comillas en 2010 donde fue Director del Departamento de Relaciones Internacionales.

Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Comillas.



Twitter: @AlbertoPriego

## La OTAN y los EE.UU.: UN FUTURO OSCURO

Alberto Priego

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN a partir de ahora) fue creada para que los norteamericanos estuvieran *in*, para que los alemanes se mantuvieran *down* y sobre todo, para que los rusos estuvieran *out*. A pesar de esta lógica, no faltaron los intentos soviéticos para integrarse en la Alianza y para actuar, por tanto, como un caballo de Troya con el que destruir el arma que, a la postre, acabaría con el Imperio Soviético. Si bien es cierto que durante la Guerra Fría todos los presidentes norteamericanos mantuvieron una posición más o menos homogénea respecto de la Alianza, la caída del Muro de Berlín provocó una reconfiguración de la política de los Estados Unidos para la OTAN. Esta nueva aproximación tenía como principal objetivo la integración en la propia Alianza de buena parte de los Estados que un día compusieron el Pacto de Varsovia. Este deseo de expansión basado en el art. 10 del Tratado de Washington provocó que Rusia siguiendo la Doctrina de la Soberanía Limitada optara por una política de confrontación con la OTAN que nos ha llevado a los peores momentos de la Guerra Fría.

En el presente artículo se va a analizar la política de los últimos cuatro presidentes norteamericanos hacia la OTAN con especial atención a tres aspectos en cada una de las administraciones: la implicación de los Estados Unidos, la política de ampliaciones y, sobre todo, las relaciones con Rusia.

### 1 Las Administraciones Clinton (1992-2000)

Quizás porque fue el primer presidente de la post-Guerra Fría, Bill Clinton pasará a la historia como el mandatario norteamericano más comprometido con la Alianza. Para Clinton, la OTAN fue una herramienta fundamental de su política exterior, tanto en sus relaciones con Europa, como en sus relaciones con Rusia. En otras palabras, para Clinton la Alianza Atlántica y el vínculo transatlántico eran pilares sobre los que asentar el resto de su política exterior. Por este motivo, no solo nombró a secretarios de Estado como



George W. Bush dando la mano al secretario General de la OTAN, Lord Robertson durante el Special Meeting of the North Atlantic Council en junio de 2001.

Albright o Christopher, muy comprometidos con la OTAN, sino que los propios embajadores en Bruselas, entre los que cabe destacar a Robert Hunter, también eran pesos pesados de Washington.

Bajo su mandato se aprobaron interesantes iniciativas como el *Euro Atlantic Partnership Council* o la *Partnership for Peace* que abrió de par en par la puerta a la ampliación de la OTAN a los antiguos miembros del Pacto de Varsovia. Gracias a esta herramienta, que llevaba el sello del mencionado secretario de Estado Warren Christopher, Estados como Polonia, Chequia y Hungría pudieron hacer las reformas necesarias para cumplir los estándares de la Alianza y, por tanto, en la Cumbre de Washington de 1999, que tuvo un peso especial por ser el cincuenta aniversario de la Alianza,

convertirse en miembros de pleno de derecho. Aquí la OTAN se abrió al Este, y el Este dejaba de ser el Este.

En lo que a las relaciones con Rusia se refiere, estas no fueron ni mucho menos lineales. Si bien es cierto que en los primeros años las relaciones entre Bruselas-Washington y Moscú fueron abiertamente buenas, desde la publicación del Informe de Ampliación en 1995 la tensión fue creciendo cada vez más hasta llegar al punto culminante en abril de 1999, cuando se produjo la primera crisis en Kosovo. En abril de 1999 con la OTAN ampliada y preparada con un nuevo concepto estratégico la Alianza inició una operación de castigo en Yugoslavia que tenía por meta frenar la limpieza étnica contra los kosovares a manos de fuerzas serbias. No obstante, a pesar de esta crisis debemos

### *Durante la primera Administración Bush las relaciones con Rusia mejoraron y se creó el Consejo OTAN-Rusia, que permitía a Moscú tener un pie dentro de la Alianza sin ser miembro*

destacar que durante las Administraciones Clinton se produjeron avances significativos en las relaciones con Moscú como la firma en Madrid (1997) del Acta Fundacional con Rusia que crearía una relación privilegiada entre la OTAN y Rusia.

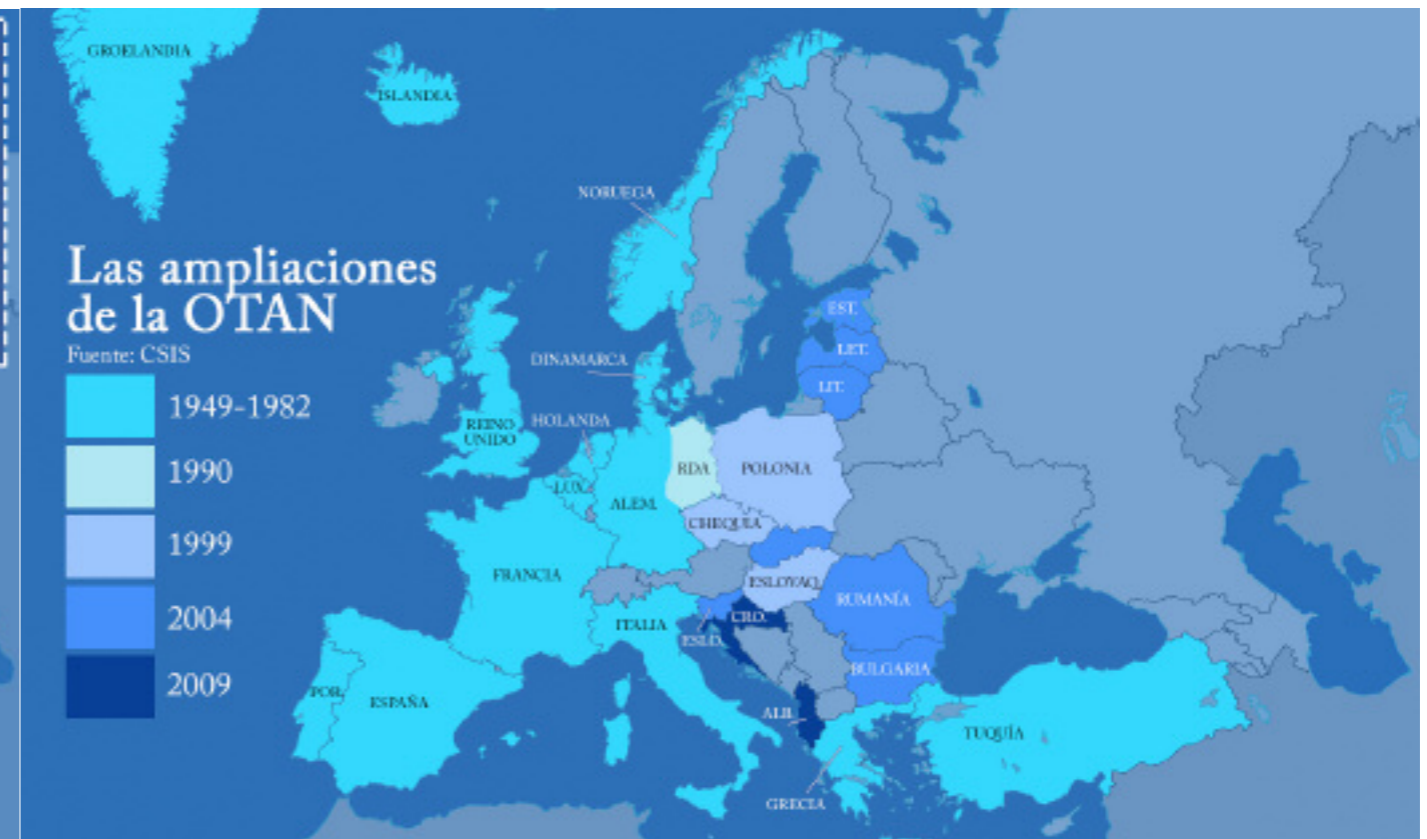
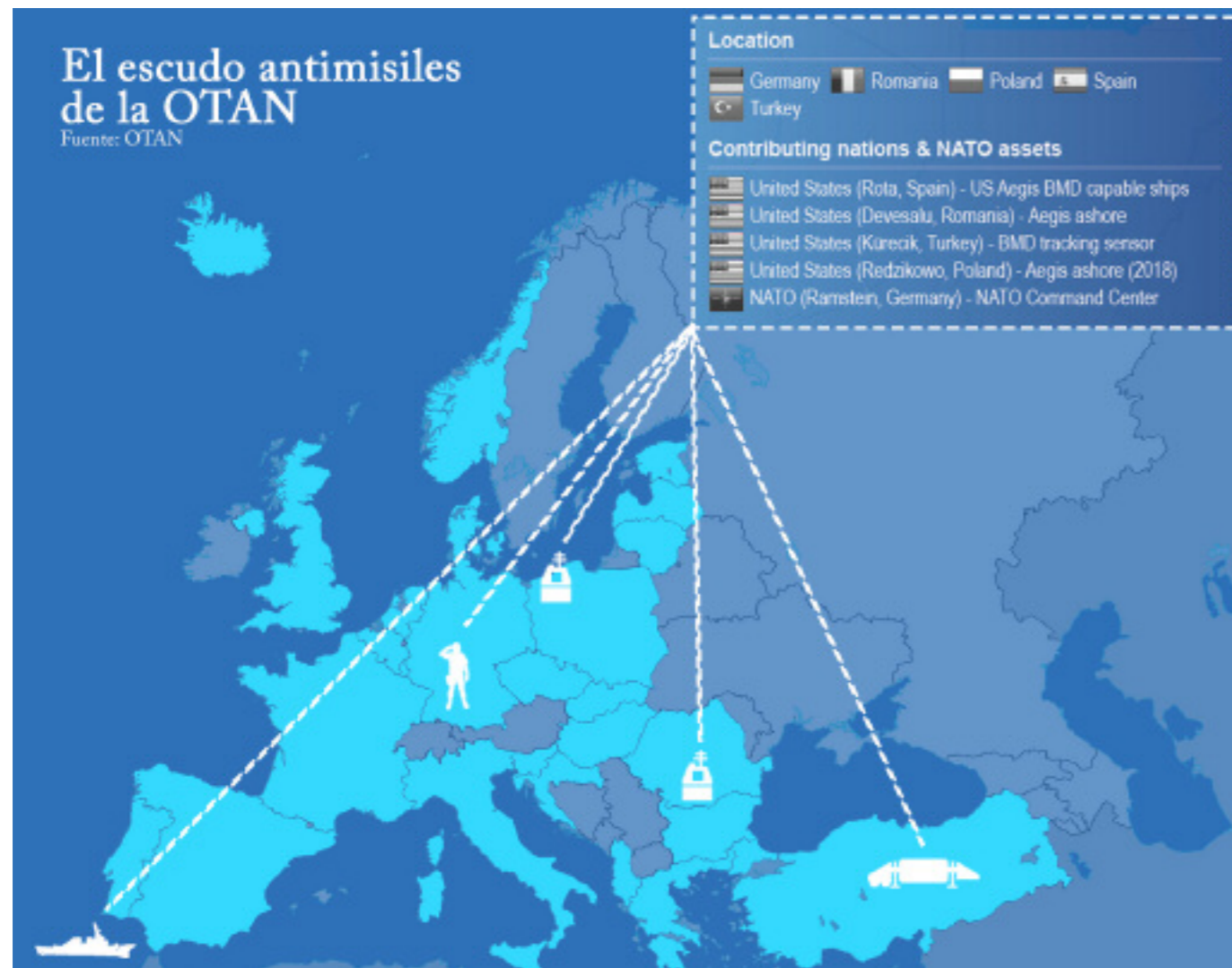
## 2 *Las Administraciones Bush (2000-2008)*

Si bien es cierto que las dos Administraciones Bush fueron muy diferentes entre sí, ambas estuvieron profundamente marcadas por el 11S. Al inicio de la primera administración Bush el deseo del presidente –al igual que el del Trump hoy– no era otro que reducir su compromiso con sus aliados y centrarse, por tanto, en los problemas domésticos de los norteamericanos. Sin embargo, sus prioridades estratégicas cambiaron en la mañana en que los Estados Unidos fueron atacados por un enemigo invisible para el que no estaba preparado. Ni que decir tiene que la respuesta a estos atentados fue complicada y en este sentido la OTAN tardó más de lo previsto en activar el art. 5. El bloqueo inicial propiciado por el veto de algún aliado que no veía la pertinencia de activar la defensa colectiva es lo que llevó supuestamente al secretario de Defensa Rumsfeld a pronunciar aquella famosa frase que segó los cimientos del vínculo transatlántico: “Nunca más

una guerra a las órdenes de un comité”. Esa falta de compromiso con la OTAN provocó la mayor crisis interna de su historia, ya que tras el 11S la OTAN quedó profundamente dividida. Por un lado, estaban los partidarios de la política unilateral de la Administración Bush y, por el otro, el denominado grupo del Praliné (Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo) que defendían una postura más mesurada y menos agresiva en Afganistán y sobre todo en Irak.

Curiosamente, durante la primera Administración Bush las relaciones con Rusia mejoraron sustancialmente respecto de Clinton y en este sentido, se creó el Consejo OTAN-Rusia, que en palabras de muchos autores permitía a Moscú tener un pie dentro de la Alianza sin ser miembro. Muchos fueron los autores que pensaron que Rusia había logrado meter el caballo de Troya que acabaría con la herramienta de disuasión que había logrado la supervivencia de Europa occidental durante la Guerra Fría. No obstante, este clima de cooperación fue el que permitió que la OTAN asumiera en 2002, con la aquiescencia de Moscú, la mayor y más determinante ampliación de su historia. Un total de siete Estados (Eslovenia, Eslovaquia, Rumanía, Bulgaria, Estonia, Letonia y Lituania), de los cuales no todos estaban preparados, se integraron en la Alianza llevando la OTAN hasta las puertas mismas de Rusia.

La segunda Administración Bush fue considerablemente diferente a la primera. Aunque que durante la primera las relaciones con Rusia fueron muy fluidas, durante la segunda se inició una confrontación que, si bien no todo el mundo lo quiere ver, se mantiene hasta hoy. Quizás el punto que más se encontró en las relaciones entre Bruselas y Moscú fueron las candidaturas de Georgia y Ucrania a convertirse en miembros de la Alianza. De hecho, a estos dos Estados solo les faltaba la invitación formal de la OTAN, algo que debía haberse producido en la Cumbre de Bucarest en 2008. Sin embargo, estas dos repúblicas exsoviéticas fueron consideradas por el Kremlin como innegociables y a través de presiones sobre los miembros de la OTAN, esencialmente contra Francia y Alemania, Rusia



logró frenar la ampliación. En este punto, podemos afirmar que la potencial ampliación de la OTAN hacia Georgia y Ucrania acabó por romper la luna de miel entre Putin y Bush<sup>1</sup>.

Tampoco podemos dejar de mencionar la oposición rusa a la construcción de un escudo antimisiles que protegerá a los miembros de la Alianza de los ataques con misiles balísticos. En este sentido, resulta paradójica la posición de la Federación Rusa ya que siguiendo los planteamientos teóricos de Robert Jervis<sup>2</sup>, las capacidades defensivas no deberían provocar inseguridad en los Estados vecinos, a menos que estos tengan intenciones bélicas. En este caso, las

capacidades defensivas –como es el escudo antimisiles– sí que pueden provocar un desequilibrio de las fuerzas y por tanto una redistribución de las capacidades.

El desencuentro entre Moscú y Washington fue hecho público por el presidente ruso Vladimir Putin en 2007 durante la famosa Conferencia de Seguridad de Munich. Siguiendo con la lógica del discurso del mandatario ruso, tan solo un año después, Moscú se lanzó a la invasión de Georgia<sup>3</sup> acabando con las posibilidades del país caucásico de integrarse en la OTAN.

### 3 Las Administraciones Obama (2009-2017)

La llegada del presidente Obama estuvo marcada por una palabra: *hope*. Esa esperanza también alcanzó las relaciones con Rusia que, según el presidente Obama, necesitaban ser *reseteadas*. Lo cierto es que la primera de las Administraciones Obama pecó de una orientación excesivamente idealista hacia Rusia, lo que obligó a que durante la segunda el presidente tuviera que ser mucho más duro con Moscú. De hecho, fue en este segundo mandato cuando se produjo la invasión y posterior anexión de Crimea, lo que dinamitó todo intento de acercamiento previo entre Washington y Moscú. La prueba de este cambio la podemos apreciar en el nombramiento de Douglas Lute<sup>4</sup> como embajador de los Estados Unidos en la OTAN, quien poseía un perfil mucho más duro que su predecesor Ivo Daalder. Como muestra de esa

mayor contundencia en política exterior, el *New York Times* bautizó a Daalder como “War Czar”.

En lo que a las ampliaciones se refiere, el presidente Obama abandonó *sine die* las candidaturas de Georgia y Ucrania, aunque sí que impulsó las de otros Estados. Este fue el caso de Croacia, Albania o FYROM. Si bien es cierto que los dos primeros se convirtieron en miembros de pleno derecho en 2009 sin muchas dificultades el tercero no pudo entrar por el veto de Grecia, país que no acepta el nombre constitucional de República de Macedonia y exige que se le denomine como *Former Yugoslavian Republic of Macedonia* (FYROM).

El punto fundamental de las Administraciones Obama con la OTAN fue la celebración en 2012 de la Cumbre de Chicago<sup>5</sup>. Obama puso todo su esfuerzo en un encuentro que buscaba curar las heridas producidas durante la Administración Bush y que permitiera abordar así con más garantías lo que ya parecía irremediable: la confrontación con Rusia.

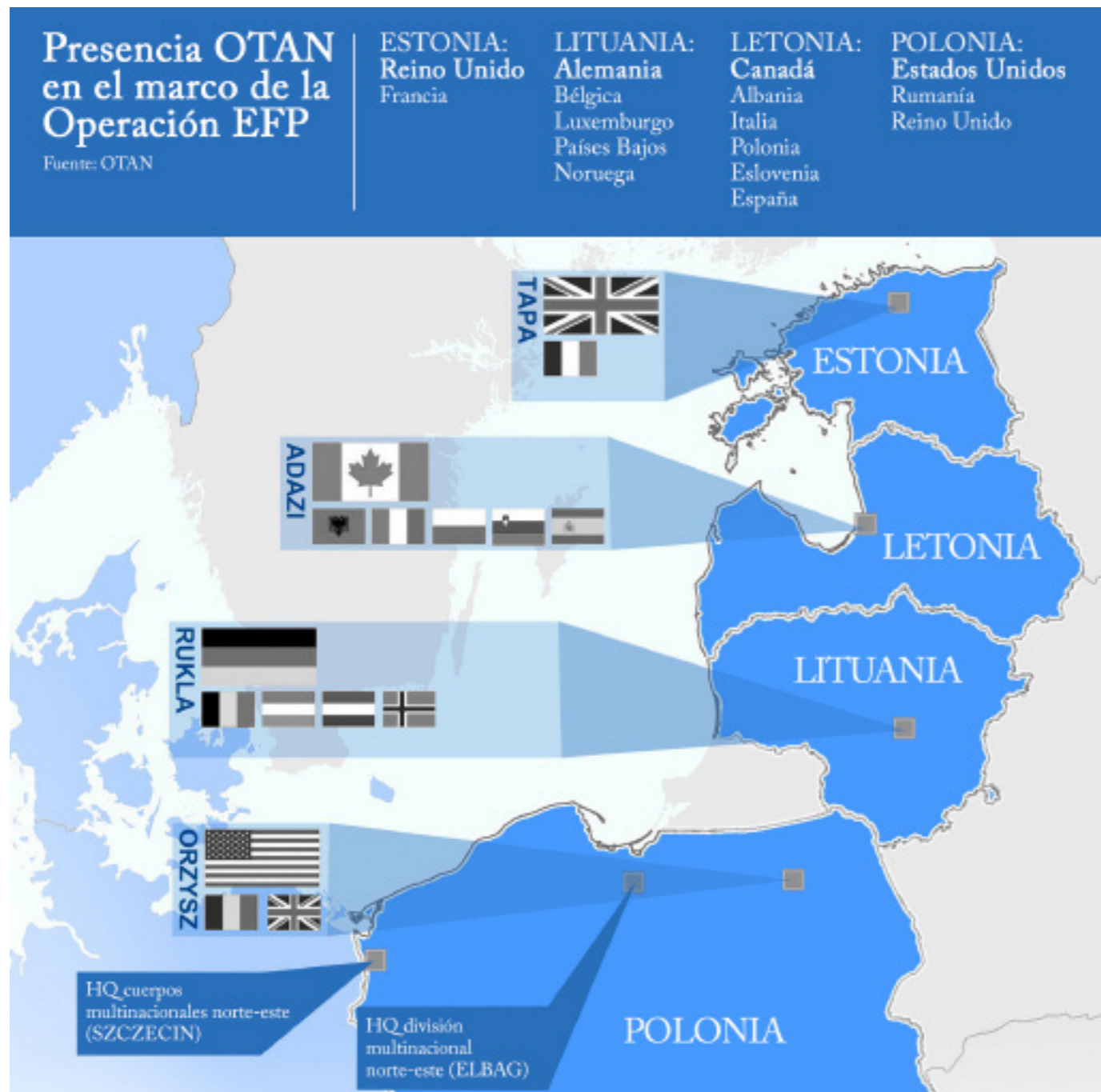
<sup>1</sup> Priego, Alberto. “The Atlantic Alliance in Eurasia. A different player?”. K. E. Rogers y M. R. Freire (Eds.). *Russia in Eurasia: External Players and Regional Dynamics*. Palgrave: Londres, 2010: 215-237.

<sup>2</sup> Jervis, Robert. “Cooperation Under the Security Dilemma”. *World Politics*, Vol. 30, No. 2 Jan., 1978.

<sup>3</sup> Priego, Alberto. “Osetia del Sur: la cúspide del desencuentro entre EEUU y Rusia”. *ARI, Real Instituto Elcano*, 17 de septiembre de 2008.

<sup>4</sup> El Embajador Lute había trabajado como *Assistant to the President and Deputy National Security Advisor for Iraq and Afghanistan* para la Administración Bush.

<sup>5</sup> Priego, Alberto. “La Cumbre de la OTAN en Chicago. Un encuentro ‘smart’”. *Razón y Fe*, octubre de 2012, no. 1368.



Donald Trump en la cumbre de la OTAN en Bruselas en mayo de 2017.

#### 4 La Administración Trump (2017-)

Aunque que los candidatos republicanos nos tienen acostumbrados a lanzar duras críticas hacia las organizaciones internacionales en general y en particular hacia la OTAN, las palabras de Trump han ido mucho más allá de lo previsible y de lo tolerable. Siendo aún candidato afirmó que no ayudaría a los Bálticos si eran atacados por Rusia hasta que estos no cumplieran con su compromiso de gasto en defensa (2%). Una semana antes de su juramento como

presidente declaró que la OTAN era una organización obsoleta sembrando las dudas sobre el mantenimiento del vínculo transatlántico. No obstante, siendo preocupante esta falta de compromiso con la organización, es mucho más preocupante su actuación durante la Cumbre de Bruselas en mayo de 2017. Durante el encuentro con los jefes de Estado y de Gobierno, el presidente Trump evitó asumir el compromiso con el art. 5 del Tratado de Washington<sup>6</sup> e instó a los aliados a pagar las “ingentes cantidades de dinero”<sup>7</sup> que según él, estos deben a la OTAN.

Las Cumbres de Gales (2014) y Varsovia (2016) estuvieron centradas casi en su totalidad en la adopción de medidas encuadradas en el *Readiness Plan* de la OTAN que tiene por finalidad frenar la agresiva política exterior rusa en el Flanco Este de la Alianza. En este sentido merecen ser destacadas la creación de la *Very High Readiness Joint Task Force* o del dispositivo *Enhanced Forward Presence*. Mientras que la primera busca que las fuerzas OTAN puedan reaccionar con mucha mayor rapidez que la anterior fuerza de reacción de la Alianza

(NRF), la segunda tiene por fundamento la protección física de aquellos Estados que son frontera exterior de la Alianza en el denominado Flanco Este.

En ese sentido, podemos destacar que si bien el presidente Obama no inició su mandato con una política de alerta hacia Rusia, poco a poco fue elevando el tono en las relaciones con Moscú, dejando en entredicho su inicial postura idealista hasta llegar a adoptar las duras posiciones con las que acabó sus días en la Casa Blanca.

<sup>6</sup> “El sermón de Trump a los socios de la OTAN y otros gestos excesivos”. *La Vanguardia*, 26 de mayo de 2017. Web.

<sup>7</sup> Rodríguez, Pablo. “Donald Trump humilla a sus socios de la OTAN”. *El Mundo*, 26 de mayo de 2017. Web.



Si bien es cierto que la Alianza no tiene prevista ninguna ampliación, durante la citada cumbre se produjo un hecho que nos muestra de forma muy clara cuál es la actitud del presidente Trump con los nuevos o potenciales miembros. Durante la foto oficial de la cumbre, el presidente Trump empujó literalmente al presidente de la República de Montenegro quien precisamente se estrenaba como nuevo miembro de pleno derecho de la Alianza. Aunque solo es un gesto de alguien que parece no conocer las normas mínimas de cortesía y del protocolo internacional, sí que nos permite adivinar cuál es la consideración que le merecen al presidente Trump los nuevos Estados.

Mención especial merecen las relaciones del candidato y del presidente Trump con la agresiva y autoritaria Rusia de Putin. Durante la campaña, Trump mostró abiertamente sus simpatías por el presidente Putin, y este admitió que era el candidato que prefería para ocupar la Casa Blanca. Bajo esta relación especial es como debemos entender la injerencia del gobierno ruso durante las elecciones presidenciales, hecho este que está condicionando la formulación e implementación de la política exterior de la Administración Trump.

El hecho más grave se produjo a las pocas semanas del juramento de Trump cuando el consejero de Seguridad Nacional, Michael Flynn, se vio obligado a dimitir por sus estrechas y secretas relaciones con el Kremlin. El general Flynn se reunió en diciembre de 2016 con el embajador ruso en Washington, Sergei Kisliak, para informarle de las sanciones que iba a adoptar el presidente Obama, algo que evidentemente Flynn negó reiteradamente. Según la también destituida fiscal Sally Yates el consejero Flynn es una persona potencialmente vulnerable a chantajes por parte de Rusia.

## *Algunos estados, como España, consideran que el compromiso de gasto de la OTAN está muy lejos del necesario*

En definitiva, tras varios intentos, parece que Rusia se encuentra más cerca que nunca de introducir el caballo de Troya que tantas veces ha regalado a la Alianza y que otras tantas esta ha rechazado.

### 5 *El futuro de la Alianza*

**L**a Alianza Atlántico no atraviesa precisamente por el mejor momento de su ya larga vida. Durante la Guerra Fría se convirtió en el verdadero instrumento de disuasión frente a la amenaza que suponía el expansionismo soviético, a día de hoy no podemos decir lo mismo. Algunos Estados, como España, consideran que la ortodoxia presupuestaria es más importante que la seguridad nacional y por ello, su compromiso de gasto está muy lejos del necesario.

Nuestro país invierte en defensa el 0,92%<sup>10</sup> del PIB, solo por delante de Bélgica y Luxemburgo. Otros Estados, entre los que podemos incluir a los Estados Unidos de Trump y lamentablemente también a España, consideran que la amenaza rusa está



Donald Trump con la primera ministra Theresa May durante la cumbre de la OTAN en Bélgica en mayo de 2017.

sobredimensionada y que, por tanto, las medidas que se tomen deben ser cautas. Otro grupo de Estados, como es Turquía y buena parte de los nuevos miembros, consideran que la Alianza jamás va a activar el art. 5 para defenderles de una amenaza procedente de Rusia. Estos aliados parecen haber despertado aquel miedo del general De Gaulle cuando afirmaba que EEUU nunca arriesgaría Washington por París.

En definitiva, a pesar de los esfuerzos del presidente Obama por cohesionar a los aliados, a día de hoy, la OTAN no atraviesa su mejor momento. La derrota en Afganistán, su temor a integrar a dos Estados merecedores de ser miembros como Georgia o Ucrania, y más recientemente la falta de una respuesta contundente a las provocaciones de Rusia han restado buena parte de la credibilidad a la Alianza. Si todo esto fuera poco, la llegada a la Casa Blanca

## *La llegada a la Casa Blanca de Trump ha complicado aún más la maltrecha salud de la OTAN*

de Trump ha complicado aún más la maltrecha salud de la OTAN.

De cara al futuro las perspectivas no son buenas ya que la Alianza tiene que afrontar una amenaza cada vez más agresiva y sibilina procedente de Moscú y, actualmente, no cuenta con la voluntad política necesaria para poder hacerle frente. Los últimos años nos han demostrado que somos los europeos los que tenemos que seducir a los americanos para que sigan *in* y, sobre todo, para que los rusos se mantengan *out*.

<sup>8</sup> Pereda, Cristina. "Trump despide a la fiscal general que se negó a defender su veto migratorio ante la Justicia". *El País*, 31 de enero de 2017. Web.

<sup>9</sup> Mars, Amanda. "Dimite el asesor de seguridad nacional de Trump por su relación con Rusia". *El País*, 14 de febrero de 2017. Web.

<sup>10</sup> Arias Borque, Javier. "España, el tercer país de la OTAN que menos invertirá en Defensa en 2017". *Libertad Digital*, 29 de junio de 2017. Web.