

El rol de los Estados Unidos en la supervivencia de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría

Bontomasi, María Pilar; Golman, Ludmila

María Pilar Bontomasi *

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Ludmila Golman **

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Garey Julie. The US Role in NATO's Survival After the Cold War. 2020. Palgrave Macmillan. 259pp.. 978-3-030-13675-8

Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

ISSN: 1515-3371

ISSN-e: 2314-2766

Periodicidad: Semestral

vol. 29, núm. 59, 2020

revista@iri.edu.ar

URL: <http://portal.amelica.org/amei/journal/26/263675025/>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Tras la finalización del período de la Guerra Fría, muchos teóricos consideraban que con él llegaría también el fin a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En este sentido, la academia entendió pertinente analizar la razón por la cual dicha organización internacional persistía tras la desaparición del enemigo común que había justificado su existencia.

Contextualizando el período de la posguerra según la OTAN, un nuevo mundo con un nuevo orden internacional se avecinaba en donde no se presentarían los clásicos conflictos conocidos hasta el momento, en donde disminuiría la posibilidad de grandes contiendas armadas y en donde las nuevas amenazas para el orden internacional se vislumbrarían en cuestiones étnicas y nacionalistas. En este marco, el rol de la organización tendería a abogar por nuevas estrategias de multilateralismo y representación de los valores democráticos y liberales de los miembros que la integran.

NOTAS DE AUTOR

* Lic. en Ciencia Política – UBA. Miembro del Grupo de Jóvenes Investigadores del IRI

** Lic. en Relaciones Internacionales – UNLa. Miembro del Grupo de Jóvenes Investigadores del IRI.

En esta obra se analizará el rol que la autora le designó a la estrecha relación esgrimida entre los Estados Unidos y la OTAN para entender la supervivencia de esta última. En rigor, se desarrolla un análisis a lo largo del libro que justifica la persistencia debido a los factores de legitimidad y utilidad que la organización le provee a las acciones llevadas adelante por los Estados Unidos.

Según el marco conceptual, las teorías de equilibrio de amenazas son las que han analizado más detalladamente los motivos por los cuales se han formado las alianzas teniendo en consideración la mejora de la seguridad interna y el compromiso de la alianza por parte de los estados.

Al final de la Guerra Fría, la OTAN sufrió un "síndrome de crisis de alianza", entendido como el debate sobre la viabilidad de mantener la alianza en tiempos de paz y la preocupación de que su desaparición fuera inminente. La persistencia de la OTAN, entonces, puede entenderse como el producto de los esfuerzos deliberados y estratégicos de los Estados Unidos para sostenerla conforme los dos principales motivos para hacerlo: la legitimidad y la utilidad.

A la postre, el libro evalúa la relación entre Estados Unidos y la OTAN en el contexto de los compromisos militares más recientes de los Estados Unidos, a saber, las intervenciones en Kosovo, Afganistán, Irak, y Libia.

En lo que concierne al primer conflicto, la intervención en Bosnia llevó a los Estados Unidos a creer que, si quería una acción rápida y decisiva en Kosovo, tendría que asumir un papel de liderazgo para decidir el alcance de la participación de la OTAN. Ante la amenaza a la estabilidad en los Balcanes y en Europa propagada a finales del siglo XX y la inacción europea, Estados Unidos se posicionó al frente de las misiones de establecimiento de la paz en dicha región y desde ese momento su liderazgo comenzó a sembrar su rol dentro de la organización.

Como el caso de Kosovo lo demuestra, el gobierno de Clinton usó a la OTAN con fines de legitimidad y utilidad. Por un lado, porque la legitimidad conferida por la OTAN fue particularmente importante, considerando que los aliados carecían de autorización para el uso de la fuerza en Kosovo y, por el otro lado, porque el papel de la OTAN validó la existencia de la alianza en términos políticos y militares: la unidad de los aliados y su habilidad para ejecutar misiones.

Mientras que en el segundo conflicto se analiza el proceso inicial de toma de decisiones de los Estados Unidos en el conflicto con Afganistán y la decisión de no comprometer a la OTAN desde el principio, se sostiene que esta decisión reflejó la incapacidad percibida de la alianza para enfrentar adecuadamente la nueva amenaza del terrorismo y la preocupación de los aliados europeos en general no apoyaban la idea de que el terrorismo representara una amenaza global y, por lo tanto, era necesario manejarlo a través de canales internacionales. Tomando una postura similar sobre la invasión de Irak en 2003, se sugiere que la crisis no solo reflejó las actitudes estadounidenses sobre la capacidad de la OTAN sino también reveló debilidades en la adaptabilidad de la OTAN. El conflicto de Afganistán proporcionó dos oportunidades únicas para la OTAN. En primer lugar, pudo demostrar su utilidad a los Estados Unidos y tener un impacto en la conducción de la guerra. En segundo lugar, se evidenció su capacidad de evolucionar para satisfacer las demandas del nuevo entorno de amenazas y asegurar que siguieran siendo relevantes y persistieran en el periodo posterior al de la Guerra Fría.

Tras el "11 de septiembre", Bush identificó a Irak –tercer conflicto– como uno de los tres miembros del "Eje del Mal". Se esperaba que los altos niveles de apoyo público interno reforzarían el apoyo de la comunidad internacional en la guerra contra el terror. Cuando Naciones Unidas no autorizó el uso de la fuerza, el gobierno de Bush recurrió primero a sus aliados de la OTAN y luego a Estados individuales para formar una coalición, en busca de legitimar su accionar. Estados Unidos finalmente invadió Irak en marzo de 2003, y lo hizo con un "Coalición de los dispuestos" compuesta por más de 40 Estados, pero sin el respaldo de las dos principales organizaciones. En los meses posteriores a la invasión de 2003, el debate entre los Estados Unidos y aliados opuestos a las acciones en Irak (Francia y Alemania) continuaron en el Consejo Atlántico. El daño a corto plazo en la relación entre Estados Unidos y la OTAN fue inmediatamente evidente (*cherry picking plan*). Estados Unidos apeló a la alianza para obtener apoyo en la capacitación de nuevas fuerzas de seguridad

iraquíes y la OTAN cumplió al establecer la Misión de Entrenamiento de la OTAN-Irak (NTM-I). Esto se debió a que el Consejo de Seguridad aprobó la RCSNU 1546 en junio de 2004, en la que se reconoce la solicitud del gobierno iraquí de la necesidad de una fuerza multinacional que ayudara en la reconstrucción del país. El caso de Irak proporciona información valiosa sobre los efectos de la no participación de la OTAN en la legitimidad de la intervención. Mientras que la misión de Estados Unidos fue una campaña de éxito para encontrar armas de destrucción masiva en el mejor de los casos, las disputas entre los aliados y la ausencia de la OTAN en la Operación Libertad Iraquí dañó aún más la legitimidad de la operación y la percepción de adhesión de los Estados Unidos a las normas internacionales.

Finalmente, se analiza la cuestión de Libia. La perpetuación en el gobierno durante 42 años del autoritario Muammar Gadafi se convirtió en el barril de pólvora que disparó una ola de manifestaciones democráticas y en favor de los derechos sociales en Libia. El creciente descontento frente a las disparidades económicas, los avances en comunicación, el advenimiento de las redes sociales y una serie de eventos nacionales inspiraron un levantamiento de intelectuales, estudiantes y trabajadores petroleros. Aunque la comunidad internacional estaba monitoreando de cerca los levantamientos de la Primavera Árabe, la intervención no fue inminente hasta que el régimen de Gadafi dio una brutal respuesta a las protestas relativamente pacíficas en mediados de febrero. A partir de marzo de 2011, los activos aéreos y marítimos de la OTAN se desplegaron con consentimiento de la ONU. El objetivo fue triple: imponer un embargo de armas, mantener una zona de exclusión aérea sobre Libia y garantizar la protección de los civiles libios. En esta operación se presenció una mayor participación de estados miembro en la intervención (Francia y Gran Bretaña) y un rol de los Estados Unidos como socio igualitario y no como líder indiscutido, así como también se resaltó la importancia de la legitimidad de la operación estadounidense (que contó con el apoyo del Consejo de Seguridad y de varias organizaciones regionales).

En síntesis, las explicaciones utilitarias para la persistencia de la OTAN identifican expresamente la legitimación como una característica de las organizaciones internacionales.

La aparición de los conflictos de Kosovo, Afganistán, Irak y Libia, desafiaron el rol de la organización y demostraron la importancia que representaba para los Estados Unidos (país que ejerció mayormente su poder político y militar) garantizar la supervivencia de la OTAN.

La evolución, persistencia y capacidad de la OTAN para coordinar una coalición multinacional que no tenía comparación con ninguna otra organización internacional es, en gran parte, el resultado del liderazgo continuo de los Estados Unidos dentro de la alianza, lo que confirma las hipótesis esgrimidas por la autora.

Como lo revelaron los conflictos en los Balcanes, Afganistán, Irak y Libia, Estados Unidos fue capaz de participar en operaciones militares en todo el mundo sin el apoyo de sus aliados europeos. Sin embargo, el valor de la OTAN mejoró la utilidad y la legitimidad de las acciones así como también acompañó a la capacidad de remodelar la alianza según fue necesario para hacerla más eficiente en el rol multilateral.

El entorno posterior a la Segunda Guerra Mundial llevó a décadas de dominio de los Estados Unidos y la creación de un sistema internacional basado en los intereses estadounidenses. Muchos señalaron a las instituciones establecidas por los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial como una fuente de continuidad y cambio en el nuevo entorno.

El inesperado final, repentino y pacífico, de la Guerra Fría causó una incertidumbre temporal en los Estados Unidos. Como la única superpotencia, cada uno de los conflictos antes mencionados demostró a los responsables políticos que Estados Unidos tenía mucho que ganar y mucho más que perder con el nuevo equilibrio de poder, lo que llevó a un debate feroz sobre si su estado hegemónico valía más para los Estados Unidos.'

Como lo demuestra este análisis de las relaciones entre Estados Unidos y la OTAN, Estados Unidos ha seguido valorando el multilateralismo para la participación en conflictos. A pesar de su estado hegemónico, que ha permanecido relativamente indiscutible en la era posterior a la Guerra Fría, regularmente involucra a

sus aliados. Aunque Estados Unidos mantiene la capacidad militar para actuar de manera unilateral, continúa manteniendo sus contribuciones a la OTAN para mejorar las capacidades de la alianza.

Sin embargo, la política actual puede ser la mayor amenaza para la OTAN. La alianza no sólo sufriría pérdidas militares, políticas y económicas, tal vez en un grado lo suficientemente severo como para despojar su capacidad de perseverar o forzarla a ser reconstruida sin la participación estadounidense, sino los Estados Unidos probablemente perderían importantes ventajas. Reemplazar o renunciar a la alianza podría obstaculizar la transparencia y la unidad entre los Estados Unidos y sus contrapartes de Europa occidental, amenazar la búsqueda de valores importantes para los responsables políticos estadounidenses, incluida la proliferación y legitimación de normas, y obstaculizar la capacidad de participar militarmente de manera más efectiva.

Como reflexión, es relevante resaltar que es recién después de la Guerra Fría cuando se comienza a destacar el valor que tienen las organizaciones internacionales en un mundo sin conflictos clásico; es decir, no nacen únicamente con un propósito bélico para luego desaparecer. En tal sentido, este libro es de suma importancia para comprender que el mundo se rige bajo alianzas conformadas no solamente entre los Estados sino también entre actores no estatales. Cada actor hoy en día cumple su rol en este nuevo orden multilateral. Un Estado hegemónico no puede mantenerse solo en el poder esperando que su percepción sea positiva solamente por su capacidad militar, como lo han demostrado los diferentes conflictos aquí analizados.