

CUMBRE MADRID 2022 · LA OTAN ANTE UN CAMBIO DE ERA



Nº 9 | 14 Julio 2022

La OTAN, América Latina y España: pensar lo impensable

Román D. Ortíz

El panorama parece muy poco propicio para hablar de la proyección de la Alianza Atlántica fuera del Viejo Continente y aun menos para hacerlo sobre su posible papel en América Latina donde la organización es desconocida por muchos y rechazada por otros cuantos. De hecho, la OTAN enfrenta una coyuntura crítica definida por el ascenso de la agresividad de Rusia que se ha materializado en la agresión contra Ucrania y la urgencia de redefinir el papel de la organización en el nuevo escenario internacional que debe resolverse con la aprobación del nuevo concepto estratégico en la Cumbre de Madrid, pero que todavía necesitará de desarrollos posteriores. Así las cosas, ¿quién necesita abrir un nuevo frente en una región que parece secundaria para las preocupaciones y necesidades de la Alianza?

Tal vez un primer punto a tener en cuenta es que, en realidad, la Alianza Atlántica ya está en América Latina. Para empezar, tres socios de la OTAN poseen territorios en aguas del Caribe cuya seguridad está cubierta por el tratado del Atlántico Norte. Tal es el caso con Curazao, San

Martin y otras islas menores (Holanda); Guyana francesa, Guadalupe, Martinica y Les Saintes (Francia); y Anguilla, Bermuda, las islas Caimán y otros territorios (Reino Unido). Además, las aguas por encima del Trópico de Cáncer – la totalidad del mar Caribe – también están cubiertos por el tratado fundacional de la Alianza y su famoso artículo 5 que promete asistencia en caso de una agresión contra uno de los socios. Finalmente, en lo que fue su movimiento más importante hacia América Latina, la OTAN incorporó a Colombia dentro de su programa de “Socios Globales” en 2017. Con ello, la alianza comenzó un programa de cooperación con el país andino en áreas como contrainsurgencia, antinarcóticos y desminado humanitario

Desde luego, ninguna de estas cuestiones contradice el hecho de que América Latina ha sido un área secundaria para la Alianza. Hay dos razones principales para ello. Por un lado, tras el final de la Guerra Fría, el escenario latinoamericano no albergaba amenazas significativas y, desde luego, ninguna de ellas encerraba en potencial para desestabilizar a los socios europeos y norteamericanos de la Alianza. Por otra parte, los problemas de seguridad enfrentados, principalmente vinculados a la emergencia de grandes grupos de crimen organizado, podían ser enfrentados por los EE.UU. en solitario. De hecho, fue Washington quien puso en marcha un robusto programa de cooperación militar con Colombia a partir del año 2000 y también quien impulsó una ambiciosa agenda de colaboración contra el crimen organizado con un buen número de países del Hemisferio. En este marco, la ausencia europea fue casi total con la excepción de algunas iniciativas británicas, pequeñas en tamaño, pero suficientemente bien concebidas como para tener un impacto relevante.

Dos factores adicionales conspiran contra cualquier pretensión de ampliar la presencia de la Alianza en la región. Por un lado, las urgencias estratégicas en su inmediata periferia tienen atrapada a la OTAN. No solo se trata de la actual guerra en Europa del Este sino también de la cadena de crisis que salpican la cuenca del Mediterráneo y complican sobremanera la seguridad del Flanco Sur. Por otra parte, la creciente inestabilidad política latinoamericana amenaza con borrar de un plumazo los lentos avances para dotar de alguna corporeidad a la OTAN en América Latina. De hecho, la continuidad de Colombia como Global Partner de la Alianza parece en serio riesgo después de que el nuevo gobierno izquierdista emergido de las urnas el pasado mes de

junio parezca enarbolar planes para dar un giro radical a la política exterior tradicional de Bogotá que, probablemente, implicará un alejamiento de EE.UU. y también de la OTAN.

De esta forma, la asociación de Colombia con la Alianza es probable que termine en el mismo baúl de los artefactos diplomáticos rotos donde se almacenan algunos intentos norteamericanos por escalar la cooperación militar con los países latinoamericanos. De hecho, Washington ha tratado de construir relaciones especiales de seguridad con algunas capitales de la región utilizando la fórmula de nombrarles “Aliados Principales Extra-OTAN” (Major Non-NATO Allies). Este fue el caso con Argentina (1998), Brasil (2019) y la misma Colombia (2022). Sin embargo, esta decisión no ha pasado de ser un gesto político que ha tenido poca traducción práctica. La falta de recursos y la deriva “tercermundista” de la política exterior argentina bajo los gobiernos peronistas dejó en nada la colaboración Washington- Buenos Aires. El tradicional nacionalismo brasileño y la falta de sintonía entre el presidente Jair Bolsonaro y la administración Biden vaciaron de contenido la potencial cooperación EE.UU.-Brasil. Las perspectivas con Bogotá no son mejores si se tiene en cuenta que el nuevo gobierno colombiano encabezado por Gustavo Petro no solamente promete distanciarse de Washington sino que además planea un recorte radical del presupuesto de defensa.

Sin embargo, más allá de estas dificultades, también está fuera de duda que los cambios en el escenario estratégico latinoamericano están creando nuevas necesidades. Dos cuestiones son particularmente claves en este sentido. Por un lado, la región está viendo la emergencia de una forma de crimen organizado militarizado que va a más allá de ser un desafío para el mantenimiento de la ley y se ha convertido en una amenaza para la estabilidad de algunos estados. Este es el caso de los grandes carteles de la droga mexicanos, el denominado Clan del Golfo en Colombia o el Primer Comando de la Capital en Brasil y Paraguay.

Por otra parte, América Latina parece haber perdido su “esplendido aislamiento” que un día le protegió de convertirse en campo de batalla de las grandes potencias. Si durante la Guerra Fría y después de la misma EE.UU. gozó de una hegemonía absoluta -con la modesta excepción de Cuba- esta ventaja parece cada vez más en cuestión merced a la abrumadora presencia económica y la creciente influencia política de China acompañada por la expansión de la

presencia hemisférica de Rusia e Irán. Se trata de un rápido giro del escenario estratégico regional en el que grandes potencias hostiles a los intereses norteamericanos han encontrado aliados regionales como Cuba, Venezuela o Nicaragua que están facilitando su penetración.

Hasta el momento la influencia de Beijing se limita a las esferas económica y política mientras las actividades militares de Rusia e Irán son de una escala muy limitada. Sin embargo, eso podría cambiar pronto. La República Popular ha contactado a los gobiernos de Namibia, Guinea Ecuatorial y Mauritania para explorar la posibilidad de establecer en su territorio primera base naval china en el Atlántico. Así las cosas, no debería resultar extraño que las ambiciones marítimas de Beijing se extiendan pronto a América Latina donde cuenta con suficiente peso económico como para obtener concesiones importantes de sus socios. Entretanto, Rusia podría expandir los pequeños grupos de asesores militares con que cuenta en Venezuela y Nicaragua mientras Irán promete perseverar en sus intentos de incrementar su cooperación militar con Venezuela y puede perseverar en los esfuerzos para hacer que sus fuerzas navales hagan presencia en la región de forma esporádica.

El crecimiento de la inestabilidad interna en algunos estados latinoamericanos claves de la mano del surgimiento de formas de crimen organizado militarizado y la multiplicación de la presencia de potencias hostiles en el Hemisferio tienen especial significado para EE.UU. por la sencilla razón de que suceden a las puertas de su territorio nacional. Tradicionalmente, Washington ha asumido en solitario la responsabilidad de garantizar la seguridad de la región y ha apostado por ello construyendo un denso entramado de cooperación militar y policial. Una parte de estos programas de asistencia de seguridad es responsabilidad de dos mandos de combate dependientes del Departamento de Defensa: SOUTHCOM (Mando Sur) que es responsable de toda América Latina al sur de México y NORTHCOM (Mando Norte) cuya área de operaciones incluye este último país además del territorio continental de EE.UU. y Canadá. Hasta el momento, el trabajo de ambos mandos – SOUTHCOM y NORTHCOM – con los países latinoamericanos se ha centrado en el desarrollo de programas de cooperación centrados en el combate al narcotráfico y la provisión de entrenamiento a las fuerzas armadas. El otro protagonista de la cooperación de seguridad de EE.UU. con la región es la Sección INL (International Narcotics and Law Enforcement) del Departamento de Estado que ha ganado un

creciente protagonismo en la medida en que está a cargo de la colaboración para la lucha contra el crimen.

En cualquier caso, tanto la orientación de la estrategia de EE.UU. hacia América Latina como el reparto de tareas entre el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado parecen necesitar de reajustes a la luz de dos cuestiones claves. Por un lado, el escenario político-estratégico de la región ha cambiado radicalmente en la medida en que han emergido un número de gobiernos que no solamente no están continuados en continuar con la cooperación de seguridad con Washington sino que además se comportan de manera abiertamente hostil contra los intereses norteamericanos y están construyendo estrechos vínculos con rivales estratégico de EE.UU. como Rusia y China. La lista de países incluye Venezuela, Cuba, Nicaragua, Bolivia y no es descartable que tenga nuevas incorporaciones en el futuro como El Salvador o Colombia. La pregunta, claro, es si es posible mantener una estrategia seguridad hemisférica basada exclusivamente en la cooperación cuando una parte de la región sencillamente no quiere cooperar.

Por otra parte, la diversidad y las dimensiones de las amenazas se han agrando y un enfoque con énfasis únicamente policial parece cada vez más incompleto. Por un lado, la mencionada militarización del crimen organizado ha sobrepasado la capacidad de muchos servicios de policía lo que ha obligado a un buen número de gobiernos latinoamericanos a involucrar de forma sistemática a las fuerzas armadas en la lucha anticrimen. El asunto despierta suspicacias entre aquellos que ven este tipo de misiones como inapropiadas para las fuerzas armadas; pero responde a una realidad operacional indiscutible: no muchas fuerzas de policía están en condiciones de confrontar los vehículos blindados producidos por el Cartel Jalisco Nueva Generación en México o las tácticas guerra irregular desplegadas por el Clan del Golfo en Colombia. Visto así, parece que la dinámica estratégica demanda que, sin dejar de lado la cooperación en materia policial – se expanda el espacio para la colaboración entre el Departamento de Defensa y aquellos de sus pares latinoamericanos que estén interesados en recibir esta ayuda para la lucha contra el crimen.

Entretanto, EE.UU. tendrá que desarrollar con urgencia una respuesta más muscular a la creciente penetración de potencias hostiles en el Hemisferio Occidental. Hasta ahora, los esfuerzos se han limitado a conversaciones diplomáticas y la oferta de oportunidades de cooperación para reducir el atractivo de las propuestas chinas y, en menor medida, rusas. Sin embargo, a medida que la presencia de Beijing y Moscú en América Latina se extiende al ámbito de la seguridad y sus vínculos con los regímenes antinorteamericanos de la región se hacen más estrechos, será necesario establecer una estrategia militar dirigida a contener la expansión de ambas potencias. Washington puede no estar solo en esta tarea. El crecimiento de la influencia china y rusa también es vista con desconfianza y prevención por gobiernos que temen ver comprometida su soberanía o están preocupados por como la estrecha cooperación de la República Popular China y Rusia con algunos de sus vecinos puede afectar su seguridad.

De esta forma, EE.UU. enfrentará un escenario particularmente complejo en América Latina durante las próximas décadas. La región incluirá estados con una gran diversidad de posiciones frente a los EE.UU. Mientras las dictaduras cubana y venezolana son claramente hostiles a Washington, países como Brasil, Paraguay o Ecuador lo continúan considerándolo su principal aliado. En el medio, otros gobiernos como México o Argentina conservan posiciones más ambiguas, alternando la cooperación en ciertas áreas con planteamientos antinorteamericanos en otras. En el contexto de esta diversidad, EE.UU. va a tener que enfrentar amenazas de un amplio espectro que incluyen desde actores armados no estatales con capacidades extraordinarias como los carteles mexicanos, estados criminales como el venezolano y grandes potencias con una creciente influencia en el continente como China.

La complejidad fruto de la superposición del mosaico político de los gobiernos latinoamericanos y la variedad de amenazas a confrontar hará imposible mantener una estrategia uniforme como la desarrollada hacia América Latina durante las pasadas décadas. Por el contrario, será necesario hacer convivir líneas de esfuerzo destinadas a combatir grupos de crimen organizado militarizado con una campaña sostenida para revertir las acciones más desestabilizadoras de dictaduras criminales que han emergido en la región y una sólida estrategia de contención de la penetración militar china y rusa. La pregunta es si la OTAN y sus países miembros podrían ser unos socios valiosos a la hora de abordar estos desafíos.

Lo cierto es que EE.UU. lleva tiempo tratando de encontrar aliados para repartirse la carga de la seguridad latinoamericana. Este ha sido el caso de los repetidos intentos norteamericanos de construir una relación especial con Brasil con miras a contar con su respaldo a la hora de garantizar la estabilidad del Hemisferio. Lo mismo se puede decir del lanzamiento del denominado Plan de Acción EE.UU.- Colombia sobre Cooperación de Seguridad Regional en 2012 que sirvió de marco para que Washington financiara el desarrollo de programas de entrenamiento por instructores colombianos para militares y policías centroamericanos. Esta búsqueda de aliados para promover la seguridad hemisférica se sostiene en dos razones. Por un lado, Washington ha querido rodearse de socios para diluir su imagen de potencia hegemónica del Hemisferio que tanto rechazo ha generado entre los latinoamericanos. Por otra parte, las fuerzas militares norteamericanas han buscado el apoyo de aliados que le permitiesen mejorar la efectividad de sus programas de entrenamiento por su proximidad cultural con los países entrenados y / o disponer de una experiencia relevante en tácticas y técnicas claves.

Con estos antecedentes, la cuestión es hasta qué punto la OTAN se puede convertir en el paraguas debajo del que EE.UU. pueda contar con el respaldo europeo para enfrentar la creciente inestabilidad en un espacio estratégico tan importante para su seguridad como América Latina. Lo cierto es que este proyecto de dar un rol más activo a la Alianza en el Hemisferio Occidental sería coherente con la transformación político-militar que le llevó a ampliar su foco estrictamente europeo de la Guerra Fría para convertirse en el pivote de una red de cooperación global que incluye, entre otros, los países del Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Seguridad de Estambul, así como aquellos de la lista de Socios Globales. Se puede argumentar que la guerra de Ucrania y el estallido de la confrontación con Rusia obligará a redefinir profundamente el alcance, los miembros y los objetivos de este entramado de relaciones. Pero más allá de la configuración final que tome la red, resulta una muestra palpable de la voluntad de la Alianza de jugar un papel clave más allá de los límites territoriales de su tratado fundacional. Bajo tales circunstancias, el incremento de las actividades aliadas en América Latina no debería verse como una extravagancia sino el seguimiento de una línea de expansión de la Alianza iniciada mucho tiempo atrás

De igual forma, se puede criticar la propuesta de extender las actividades de la Alianza a América Latina justo cuando la invasión rusa de Ucrania parece demandar toda la atención y todos los recursos de los aliados. Sin embargo, es precisamente este escenario el que podría hacer más recomendable que la OTAN mire hacia Hemisferio Occidental. La crisis de Ucrania ha revelado hasta qué punto los países europeos son militarmente débiles y dependen de EE.UU. para mantener su seguridad. En este contexto, algunos sectores de tintes aislacionistas en el Congreso norteamericano han criticado el desgaste financiero y militar de Washington en Europa sin ninguna contrapartida. Un papel más relevante de la OTAN en un área de especial interés para EE.UU. como América Latina sería una demostración visible de solidaridad con Washington y contribuiría a acallar las voces entre la clase política norteamericana que claman por un “decoupling” entre las dos orillas del Atlántico.

Evidentemente, la cuestión es que forma podría tomar esta colaboración aliada. En este sentido, hay dos áreas en que la cooperación podría ser relevante en el corto plazo. Para empezar, está la presencia naval en el Caribe dirigida a fortalecer la capacidad de interceptación de narcóticos. Actualmente, hay una pequeña presencia naval permanente de las marinas británica, francesa y holandesa cuyas operaciones antidroga se coordinan con la marina y el servicio de guardacostas de EE.UU. a través de la Joint Interagency Task Force South (Agrupación Táctica Conjunta e Interagencial Sur) con sede en Key West. En cualquier caso, es probable que el despliegue naval contra el narcotráfico tenga que reconfigurarse muy pronto si se confirma que el giro a la izquierda de Colombia tras las elecciones del pasado junio se traduce en una reducción de su cooperación antinarcóticos con EE.UU. Esto implicaría que la marina colombiana reduciría sus operaciones antinarcóticos abriendo una brecha en el Caribe y sobre todo en el Pacífico por donde se incrementaría el flujo de cocaína hacia territorio norteamericano. Como consecuencia, será necesario el despliegue de nuevos buques para restaurar el control de los accesos marítimos a EE.UU. En este sentido, la Alianza podría coordinar un incremento de la presencia naval europea en el Caribe que permitiese a la marina norteamericana concentrarse en la vigilancia del corredor del Pacífico.

La segunda oportunidad para la OTAN en América Latina tiene que ver con la reconfiguración de los programas de entrenamiento hacia los países de la región. Como se mencionó, Washington

ha estado buscando socios para estas actividades. Después de los programas de adiestramiento desarrollados en Afganistán a través de la Fuerza de Asistencia de Seguridad Internacional (International Security Assistance Force, ISAF) y en Iraq por medio de la Misión de la OTAN en Iraq (NATO Mission Iraq, NMI), la Alianza está en perfectas condiciones de respaldar los esfuerzos de EE.UU. para mejorar el entrenamiento de sus socios latinoamericanos a través de la puesta en práctica de un programa de adiestramiento multinacional.

El desarrollo de un esfuerzo de estas características representaría un gesto de solidaridad por parte de los aliados europeos en una zona crítica para EE.UU. donde se están haciendo presentes amenazas comunes para los países occidentales como Rusia y la República Popular China. Además, la incorporación de los socios europeos proporcionaría un respaldo valioso para el Mando Sur de EE.UU. en dos sentidos. Por un lado, podría utilizar instructores europeos especializados en áreas críticas – interdicción marítima, mantenimiento de buques y aeronaves, etc. – en las que el Pentágono a veces no cuenta con todo el personal necesario para satisfacer las demandas de los países latinoamericanos. Por otra parte, podría beneficiarse de la proximidad cultural que España y Portugal tienen con los países latinoamericanos y está demostrado que hace el entrenamiento más fluido y fácil de absorber por los países receptores.

La proyección de la Alianza Atlántica sería una oportunidad importante para España y sus fuerzas armadas. La mayoría de los gobiernos de Madrid han mantenido la cooperación en materia de seguridad con América Latina como un asunto menor – restringido al ámbito policial y siempre sometido a cortapisas presupuestarias y burocráticas – en la medida en que esperaban ganar réditos políticos ante algunos gobiernos de la región por permanecer al margen de un asunto que se juzgaba espinoso. Esta aproximación ha colocado a España en una posición estratégica imposible. Por un lado, EE.UU. se ha sentido frustrado con el socio del que esperaba más en un espacio clave para su seguridad. Por otra parte, la posición española en América Latina no se ha beneficiado de esta posición puesto que los países enfrentados a graves retos de seguridad se han resentido de la falta de apoyo y muchos de los que han querido a España fuera de este ámbito resultan ser gobiernos como el venezolano o el cubano con los que el estrechamiento de las relaciones es inconveniente por su naturaleza dictatorial. Finalmente, el vacío dejado por España como socio prioritario de EE.UU. en la promoción de la seguridad y la estabilidad

latinoamericana ha sido ocupado por otros aliados y muy particularmente por el Reino Unido que ha conseguido una notable influencia en una región que, en principio, no debería figurar entre sus prioridades.

El desarrollo de un esfuerzo de cooperación de seguridad de la OTAN con América Latina liderado por un eje EE.UU.- España podría ser un paso importante para fortalecer la relación estratégica entre Madrid y Washington al tiempo que se incrementa el papel español en la seguridad de la región justo cuando ésta atraviesa por una coyuntura crítica. Lo cierto es que un paso en esta dirección representaría una novedad importante dentro de una Alianza que ha ignorado un espacio estratégico que paradójicamente resulta esencial para su principal socio. Sin embargo, introducir un cambio de estas características en la proyección global de la Alianza sería plenamente coherente con su aspiración a convertirse en un proveedor de seguridad global, un proyecto clave para garantizar su relevancia a la hora de enfrentar amenazas que son europeas, pero también globales. Apostar por un cambio de rumbo como este es una de las pocas ventajas que tiene la imperiosa necesidad de adaptarse a un cambio radical del escenario estratégico. Se trata de una oportunidad para corregir errores históricos.

Román Ortiz es analista del Centro de Seguridad Internacional (CSI)