

DESDE su fundación, en 1949, la OTAN ha sido el pilar esencial de la defensa colectiva euroatlántica, que sobre la solidaridad de sus miembros, ha permitido a Europa mantener el periodo de paz y prosperidad más largo de su historia. Sin embargo, la Alianza no ha sido ajena al paso del tiempo y al tránsito desde el predecible mundo bipolar de la Guerra Fría al actual que propone nuevos poderes, así como inciertos riesgos y amenazas a la seguridad. Por esta razón, muchos son los que han reclamado, desde hace años, una actualización de los objetivos e instrumentos de los que dispone la OTAN para convertirla en un instrumento más eficaz, más apto y más comprometido con un mundo que se antoja en profundo cambio.

Tras años de dificultades internas y de profundos desencuentros, la Cumbre de Lisboa se ha presentado como la ocasión propicia para ce-

En comparación con el anterior CE de 1999, el nuevo documento de la Alianza presenta importantes novedades. Sin embargo, otros aspectos ya identificados en 1999 permanecen prácticamente sin cambios. Veamos algunas de estas cuestiones.

TAREAS FUNDAMENTALES

La Alianza tiene el deber y la voluntad de seguir desempeñando eficazmente tres tareas fundamentales esenciales: la defensa colectiva (artículo 5), la gestión de crisis y la seguridad cooperativa. El anterior Concepto Estratégico aprobado en 1999 señalaba como «tareas fundamentales de seguridad», las consultas, la disuasión y la defensa, la gestión de crisis y las asociaciones.

Del análisis que el nuevo CE hace de estas tareas puede concluirse que no existen diferencias significativas con el anterior documento ya

A N Á L I S I S

LA ALIANZA tras la cumbre de Lisboa

Mario A. Laborie Iglesias
Teniente Coronel de Artillería
Analista Principal del IEEE

errar definitivamente heridas y recomponer el consenso entre los Aliados. Por esta razón, la reunión en la capital portuguesa había levantado expectativas, no sólo entre los medios gubernamentales, sino también entre los analistas y expertos atlantistas. Y a la vista de los resultados, la expectación no ha quedado defraudada. Puede afirmarse que la Alianza Atlántica ha llevado a cabo en Lisboa una de las Cumbres más significativas de su historia reciente. La trascendencia de la cita viene marcada por las decisiones adoptadas, que van a afectar no sólo al presente de la OTAN, en particular a las operaciones en Afganistán, sino también a su futuro a corto y medio plazo.

CONCEPTO ESTRATÉGICO

La primera decisión que los líderes de la Alianza adoptaron en Lisboa fue ratificar el nuevo Concepto Estratégico (CE) que sustituye al anterior en vigor desde 1999. Este documento, segundo en importancia tras el propio Tratado de Washington, debe servir a la Alianza como guía estratégica para los diez próximos años, tal y como señala el comunicado final de la Cumbre. Las posteriores decisiones tomadas por los aliados han sido coherentes con la flamante estrategia adoptada.

que el término «seguridad cooperativa» aglutina ahora los anteriores conceptos de seguridad y de asociación. Por otro lado, la disuasión, articulada en torno a una combinación conveniente de capacidades nucleares y convencionales, se encuentra ligada a la defensa colectiva en un mismo apartado del CE 2010.

Por consiguiente, solamente las consultas desaparecen como una tarea fundamental a realizar por la OTAN. Sin embargo, es importante resaltar la mención expresa que el nuevo documento efectúa al artículo 4 del Tratado de Washington, recordando que «la OTAN permanece como único e indispensable foro de consulta transatlántico para todas aquellas cuestiones que afectan a la integridad territorial, a la independencia política y a la seguridad de sus Estados miembros».

Tras el final de la Guerra Fría se hizo evidente que los límites de actuación geográficos descritos en el artículo 6 del Tratado de Washington no se ajustaban al papel que la Alianza pretendía jugar en la seguridad internacional. Surgieron entonces diferentes puntos de vista entre los aliados acerca de si la OTAN constituía una organización regional o global. Dada la implicación de la OTAN en Balcanes en los años 90, el CE de 1999 señalaba que se encontraba comprometida con la se-

guridad del «área euroatlántica» sin especificar los límites de la misma. La Guía Política General (GPG), de noviembre de 2006, iba más allá, advirtiendo que la Alianza afrontaría los riesgos provenientes de «donde quiera que vengan». Finalmente, en la cumbre de Estrasburgo-Kehl de abril de 2009 se utilizaba la expresión «distancia estratégica» para indicar la zona de acción de la OTAN cuando sus intereses se encontrasen comprometidos. La falta de concreción de todos estos términos ha aumentado la complejidad del planeamiento de capacidades.

En este aspecto, el Concepto Estratégico 2010 señala que la OTAN debe estar dispuesta a «desplegar fuerzas militares robustas donde y cuando sea requerido por nuestra seguridad, y ayudar a promover seguridad común con nuestros socios alrededor del globo». En otro apartado el CE refleja de nuevo el impreciso término de «distancia estratégica», antes mencionado.

de recursos vitales, las crisis humanitarias y las migraciones incontroladas. La recién aprobada estrategia aliada coincide con la anterior en que un ataque convencional sobre el territorio de OTAN es poco posible, aunque esta posibilidad no puede ser ignorada. También coincide, aunque haciendo un mayor hincapié en las amenazas que suponen la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo y la inestabilidad existente más allá de las fronteras de la Alianza Atlántica. Asimismo, se cita como elementos que afectan a la OTAN, pero sin utilizar el vocablo amenaza, la posibilidad de ataques sobre las vías de comunicación; ciertas tendencias tecnológicas, como la guerra electrónica o nuevas tecnologías; y otros fenómenos asociados al cambio climático y la escasez de recursos.

No obstante dos amenazas identificadas ahora en Lisboa deben ser destacadas. Por un lado, la proliferación de misiles balísticos y por



Alberto Martín/EFE

Por todo ello, y teniendo en cuenta el entorno de seguridad descrito en el nuevo documento estratégico aprobado en Lisboa, así como la ausencia de mención al artículo 6 del Tratado de Washington, puede concluirse que la OTAN considera que debe disponer de capacidades para actuar globalmente, cerrándose aparentemente la discusión acerca de su carácter «regional o global». El CE de 1999 efectuaba una descripción del entorno estratégico que posteriormente fue, en gran medida, corroborado en la Guía Política General. Estos documentos señalaban que aunque una agresión convencional a gran escala sobre la Alianza era altamente improbable, este tipo de amenaza a largo plazo no podía ser descartable.

Además, se especificaban los siguientes riesgos y amenazas a la seguridad: uno, los conflictos radicados en áreas adyacentes al territorio OTAN; dos, la existencia de poderes nucleares externos a la Alianza; tres, la proliferación de armas de destrucción masiva; cuatro, la expansión global de la tecnología que puede ser usada en la producción de armas; cinco, la interrupción de los sistemas de información por agentes estatales o no estatales; y seis, otros riesgos tales como el terrorismo, el crimen organizado, el sabotaje, la perturbación del flujo

otro los ciberataques. Sin lugar a dudas y a la vista de la importancia otorgada por los Jefes de Estado y Gobierno, estos factores marcarán la agenda aliada de los próximos años, tanto en el campo político como en el de desarrollo de capacidades.

RELACIONES

Las asociaciones pueden ser considerados la piedra angular sobre la que reposará la seguridad cooperativa, tercera de las tareas fundamentales que la OTAN pretende llevar a cabo. Dentro de este apartado, las relaciones OTAN-UE adquieren una importancia vital para la Alianza, como consecuencia de que ambas organizaciones comparten 21 Estados miembros.

Hay que recordar que en este aspecto el anterior CE de 1999 estuvo anticuado desde su mismo comienzo. El documento señalaba a la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) como el modo en que los aliados europeos deberían asumir mayores responsabilidades en seguridad, pero siempre en el marco de la OTAN. Además, la IESD citaba a la Unión Europea Occidental (UEO) en lugar de la UE como la organización europea de referencia para colaborar en materia de

defensa. No obstante, el mismo año 1999 fue aprobado el Tratado de Ámsterdam por el que la Unión Europea se dotaba de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) dejando a la IESD obsoleta a partir de ese mismo momento.

Desde entonces, las relaciones OTAN-UE han evolucionado debido al cambio del entorno estratégico por un lado, y al crecimiento de la propia PESD por otro. El nuevo CE trata de recoger este desarrollo. Así, la OTAN reconoce ahora la importancia que una defensa europea más fuerte y más potente tiene para la seguridad euro-atlántica y señala que la OTAN y la UE pueden y deben jugar papeles complementarios, además de que deben reforzarse mutuamente. También se identifican los tres ámbitos en los que se considera que se puede fortalecer la relación estratégica entre ambas organizaciones: la cooperación práctica en las operaciones, las consultas políticas para incluir todas las cuestiones de interés común y el desarrollo de capacidades comunes para la gestión de crisis. Con el fin de determinar los avances en esta relación estratégica, el Secretario General, Anders Fogh Rasmussen, presentará un informe a ese respecto durante la reunión de abril de 2011 de los Ministros de Asuntos Exteriores de los países de la OTAN.

No obstante, pese a las buenas palabras, las relaciones OTAN-UE se enfrentarán a corto plazo con dos cuestiones mayores. La primera la constituye la adopción en Lisboa del «enfoque integral», como el paradigma para conducir las operaciones de gestión de crisis. Para poder llevarlo a cabo, la OTAN se dispone a formar «una capacidad civil apropiada pero modesta». Con ella se pretende interconectar con mayor eficacia con socios civiles y otras organizaciones que participen en la resolución de una crisis dada, así como facilitar el proceso de planeamiento interno. Además, la OTAN pretende «identificar y entrenar a especialistas civiles de los Estados miembros», que se encontrarán disponibles para llevar a cabo despliegues rápidos. Pero este enfoque puede constituir un motivo de fricción con la Unión Europea que dispone, como uno de sus principales activos en la gestión de crisis, la gran experiencia adquirida en operaciones civiles. La opción por parte de la OTAN de desarrollar sus propias capacidades civiles en lugar de recurrir a la UE, lo que habría facilitado en gran medida la tan deseada complementariedad, puede llevar por el contrario o bien a la duplicación, o a la competencia entre ambas organizaciones.

Por otro lado, en lo que parece una clara alusión a Turquía, el CE 2010 hace un llamamiento para una mayor implicación de los aliados no miembros de la UE en las operaciones de gestión de crisis que ésta lleva a cabo. Sin lugar a dudas, esta segunda cuestión constituye un obstáculo de primera magnitud para lograr un fortalecimiento de las relaciones OTAN-UE. En los últimos meses el propio Secretario General de la OTAN ha propuesto algunas formas de avanzar en este asunto. Por ejemplo, permitir que Turquía, al igual que ya ocurre con Noruega, adquiera el estatuto de país observador en la Agencia Europea de Defensa, o llegar a un amplio acuerdo de seguridad entre Bruselas y Ankara. Sin embargo, está por ver si en los próximos meses se dan las circunstancias para lograr un avance significativo en este problema que no olvidemos reside en el contencioso turco-chipriota.

Previamente a la Cumbre de Lisboa, el Presidente Barack Obama había manifestado repetidamente su intención de reiniciar con Rusia una nueva etapa de relaciones, entendiendo que este país debe ser un actor esencial para garantizar la seguridad internacional. Hay que recordar que el Secretario General de la OTAN visitó Moscú hace escasas fechas para invitar al presidente ruso Dmitri Medvédev a acudir a la capital portuguesa, ocasión que sirvió también para mostrarle el borrador del nuevo Concepto Estratégico. Por ello, la presencia en Lisboa



de Medvédev para asistir al Consejo OTAN-Rusia (NRC en sus siglas en inglés) debe ser valorada como un triunfo de la diplomacia aliada.

El nuevo CE apunta que las relaciones OTAN-Rusia tienen «importancia estratégica» ya que contribuyen a la creación de un espacio común de paz, estabilidad y seguridad. Esta redacción no difiere en gran medida de lo que el anterior CE 1999 ya señalaba. Sin embargo, el avance proviene de la identificación de actividades concretas para la cooperación. Estas son: la participación rusa en el sistema antimisiles de la OTAN, el apoyo a la ISAF por medio de facilitar el tránsito ferroviario por el territorio ruso de materiales no letales, la participación de Rusia en los programas antidroga en Afganistán, y la lucha contra el terrorismo y la piratería.

CAPACIDADES CONVENCIONALES Y NUCLEARES

En algo en donde la posición de la Alianza no ha variado durante los últimos 11 años de vigencia del anterior CE es en el recurso a capacidades convencionales y nucleares para garantizar la disuasión y defensa de los países miembros. Aunque según el nuevo CE, la OTAN se encuentra comprometida con los procesos de reducción y control de armamento, tanto de carácter convencional como nuclear, queda claro que la garantía suprema de la seguridad de los Aliados es aportada por las fuerzas nucleares estratégicas de la Alianza, en particular las de los Estados Unidos. Por consiguiente, mientras sigan existiendo armas nucleares la OTAN permanecerá como una Alianza nuclear. En este



Pepe Diaz

punto el CE hace una concesión guiño a los países más críticos con el mantenimiento de esta capacidad nuclear, al indicar que la OTAN garantizará la más amplia participación posible de los Aliados en la planificación, mando y control de los asuntos nucleares.

DESARROLLO DE NUEVAS CAPACIDADES

En Lisboa y teniendo presente las restricciones presupuestarias existentes, los JJEG han aprobado un paquete de medidas relacionadas con el desarrollo de capacidades que permita a la Alianza Atlántica hacer frente a las necesidades de las operaciones en curso, contrarrestar los retos emergentes y facilitar la toma de decisiones. Pero, teniendo en cuenta las amenazas destacadas es fácil identificar cuáles son las capacidades prioritarias: la defensa antimisil y la ciberdefensa.

Para contrarrestar los nuevos riesgos que emanan del ciberespacio, la Alianza promoverá el desarrollo de medidas de ciberdefensa y tratará de optimizar la colaboración y la interoperabilidad entre los Aliados en este campo.

Así, se impulsará la evolución de la Capacidad de la OTAN para la Reacción a los Incidentes Informáticos (NCIRC en sus siglas en inglés)

La OTAN mantendrá la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa

para que alcance su capacidad operativa plena de aquí hasta el año 2012, así como la instauración de un sistema centralizado de ciberprotección para todos los organismos de la Alianza Atlántica.

AFGANISTÁN

Conscientes que la solución al conflicto no puede ser alcanzada únicamente con medios militares, los socios y aliados apoyan de manera decidida el «enfoque integral» como modelo para conducir esta nueva fase operacional. Por otro lado, los procesos de reconciliación y reintegración que en estos momentos se están realizando reciben un apoyo decidido, ya que son considerados esenciales para llegar a una estabilidad duradera en Afganistán.

La Declaración conjunta de la OTAN y del gobierno Afgano sobre una asociación duradera, que debe entenderse como complementaria de la anterior, constituye el segundo de los documentos publicados en Lisboa, en lo referente a Afganistán. Su importancia reside en que los Aliados demuestran claramente que una disminución progresiva de efectivos de la ISAF, coherente con el proceso de transición antes citado, no significa en ningún caso el fin del compromiso de la Alianza con el país asiático. Así, la OTAN reafirma su responsabilidad a largo plazo con un Afganistán soberano, independiente, democrático, seguro y estable, para que no sea otra vez un lugar de asilo para el terrorismo. Sin embargo, el documento señala que la Alianza no tiene ninguna intención de permanecer en el país de forma permanente.

La Declaración contiene, por otro lado, medidas concretas de cooperación que deben ser desarrolladas de acuerdo con las prioridades y los requisitos del Gobierno de Afganistán. Entre estas medidas se pueden resaltar el mantenimiento de la Misión de Adiestramiento de la OTAN (NTM-A en sus siglas en inglés), el apoyo financiero a las instituciones gubernamentales afganas dedicadas a la seguridad, y la puesta en marcha de un programa de actividades adicionales de cooperación derivado del actual Programa de Cooperación Afgano y de otras iniciativas ya existentes.

CONCLUSIÓN

Tras más de diez años, Lisboa se presentaba como la ocasión propicia para impulsar la acción de la Alianza en el próximo decenio. La necesidad de este impulso se había hecho más apremiante a raíz de la marcha de las operaciones en Afganistán que siguen poniendo a prueba la solidaridad entre los miembros de la Alianza. Es indudable que este asunto ha influido en las decisiones adoptadas.

Si alguna característica puede destacarse del nuevo CE es quizás su realismo y prudencia. Realismo en el sentido de constatar de forma clara la complejidad de los retos de la seguridad internacional actual. Y pruden-

cia en que ninguna de las medidas adoptadas parece constituir una novedad de primer orden que provoque un giro radical a la acción de los aliados. Lo que queda claro tras Lisboa es que

los valores comunes, que constituyen el fundamento de la Alianza, permanecen invariables. La libertad individual, la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho siguen, como en el pasado, manteniendo una plena vigencia. Pero, el desafío al que se enfrenta el nuevo Concepto Estratégico es si será capaz de aglutinar de forma solidaria los intereses de los 28 Estados parte del Tratado de Washington. Esta cuestión de enorme trascendencia determinará si, en 2020, se puede afirmar que la OTAN sigue siendo la «más exitosa alianza de la historia».