



DOCUMENTO INFORMATIVO DEL IEEE 01/2010

EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA OTAN (MARZO 2010)

1. INTRODUCCIÓN

El pasado 8 de febrero se celebró en Madrid, en el marco de los desayunos de trabajo organizados por la consultoría “Análisis Estratégico Internacional” y por el Máster de Relaciones Internacionales y Comunicación de la Universidad Complutense de Madrid, un encuentro de un grupo de expertos en temas de seguridad y defensa con D. Antonio Ortiz, Asesor Político en la Oficina del Secretario General de la OTAN, para debatir sobre el proceso de elaboración de un Nuevo Concepto Estratégico (NCE) para la Organización. Entre este grupo de expertos asistió un representante del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Se elabora el presente informe por considerar que lo tratado en dicha reunión puede ser de interés para las instituciones y expertos que trabajan en este campo.

2. CONSIDERACIONES

Este proceso de elaboración de un NCE para la OTAN se ha estructurado en tres etapas: reflexión, consultas y redacción del borrador. Se han programado un total de cuatro seminarios sectoriales, el último de los cuales se celebró en Washington el pasado 23 de febrero, teniendo por tema la transformación y el desarrollo de capacidades.

Tras el citado seminario ha comenzado el proceso de consultas con los países aliados y otros socios estratégicos, precisamente en Moscú, proceso tras el cual el grupo de expertos de alto nivel deberá entregar sus recomendaciones al Secretario General de la Alianza antes del 1 de mayo.

A continuación, el Secretario General debe elaborar el borrador del NCE en el periodo del 1 de mayo al 25 de julio, contando con una reunión ministerial a celebrar antes de verano (se planteó una mini-cumbre pero finalmente fue inviable su organización).

En el encuentro se abordaron cinco cuestiones que han ganado relevancia conforme avanzaba el proceso: la **visión común de desafíos y amenazas**, el **Artículo V** del Tratado de Washington, las **relaciones con Rusia**, el **ámbito geográfico de actuación**, y el **vínculo trasatlántico**. De cada una de estas cuestiones, se destacan las siguientes consideraciones:

Con respecto a la **visión común de desafíos y amenazas**, destaca la incertidumbre del entorno estratégico, y lo mucho que ha cambiado desde el Concepto Estratégico de 1999. Se considera necesario un NCE muy flexible, para evitar que quede inmediatamente obsoleto, y que esté basado en un análisis de vulnerabilidades, con el modelo del “Libro Blanco de la Defensa” francés.

Se debe tener en cuenta la multidimensionalidad de la seguridad, la existencia de otros actores y dimensiones además de la puramente militar, y el enfoque integral o “*comprehensive approach*”. Los análisis deben estar basados no tan sólo en las “amenazas”, como tradicionalmente se ha hecho, sino también en las “oportunidades” que nos ofrece el entorno.

Es importante que la OTAN se dé un “baño de realismo”, en el sentido de que no puede seguir asumiendo responsabilidades sin límites, y que se acepte un grado de riesgo en función de lo que no se pueda abarcar.

Como parte del enfoque multilateral, la OTAN debe postularse como protagonista en las situaciones para la que está mejor preparada, como las operaciones de alta intensidad, y asumir que en otros escenarios le corresponderá un papel de apoyo a otras organizaciones, o incluso abstenerse de participar.

Se constata la existencia de una nueva geografía del riesgo, con una clara disminución del valor estratégico euro atlántico, y la necesidad de interactuar con potencias emergentes con las que la OTAN ha tenido un nivel mínimo de contactos, como China y la India.

Se ha producido igualmente un fenómeno de “fragmentación de la seguridad”: así como los antiguos miembros no introducían factores nacionales en el debate aliado, en la actualidad cada uno defiende sus intereses locales (el *High North* en el Ártico, el Mar Negro, los Balcanes...) intentando condicionar la visión de conjunto. Los intereses de seguridad son cada vez más nacionales y menos aliados.

La “*Comprehensive Political Guidance*” aprobada en Riga en 2006 afirmaba que las dos principales amenazas que la OTAN deberá abordar en los próximos quince años son el Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. A éstas cabe añadir la preocupación creciente por la Ciberdefensa (que puede llegar a incluir capacidades ofensivas) y la defensa antimisiles balísticos, aunque en este caso hay que hacer un estudio coste-beneficio, ya que incluso la nueva versión del escudo del Presidente Obama tiene unos costes enormes.

Con respecto al **Artículo V** del Tratado de Washington, éste sigue siendo para muchos el cimiento y la razón de ser de la Alianza, a pesar de que desde los 90 ha ido sumando funciones a la original de defensa colectiva, como la de diálogo político, cooperación, gestión de crisis y establecimiento de partenariados.

El problema es de interpretación de cuestiones que en la Guerra Fría estaban perfectamente definidas, pero que en el nuevo entorno no lo están tanto, como: ¿Qué es un ataque armado (algunas naciones quieren incluir los ciber-ataques y los cortes de suministro energético)? ¿Qué se entiende por restablecimiento de la seguridad?

Un modelo es la declaración del 12 de septiembre de 2001 tras los ataques en los EEUU. Otro es el propuesto por el *Allied Command Transformation* (ACT), que lo define como cualquier ataque que afecte a los intereses vitales de una nación aliada, tanto referido a bienes tangibles como intangibles.

Con respecto a las **relaciones con Rusia**, se plantea una doble vía: o bien un acercamiento por medio de una “puesta a cero” de la relación, o bien un aumento de las garantías de seguridad para los países del Este que conlleve una postura de fuerza frente a la Federación. Este último punto se materializaría en la realización de ejercicios en el Este, la elaboración de planes de contingencia, la construcción de infraestructuras (aparte de los ya existentes Centros de Excelencia) y continuar con misiones como la de policía aérea.

Eso sí, el forzar la situación nos retrotraería a la Guerra Fría; de hecho, existe el peligro de que el NCE sea mucho más duro hacia Rusia de lo que los fueron los del 1991 y 1999. En ello influye que puede que los EEUU, en su desinterés hacia la OTAN, la aprovechen como el “palo” en sus relaciones con Rusia, mientras que dejan la “zanahoria” para su relación bilateral, otorgando interesadamente a la OTAN el papel de “policía malo”.

Lo mismo pudo hacer Francia en 2008, que en el marco de la OTAN no se opuso a suspender las relaciones con Rusia, pero con la presidencia de turno de la UE tuvo un papel decisivo en armonizar posturas con Rusia y atajar la crisis en Georgia. Una conclusión es que los nuevos miembros tienen una exigencia bulímica de seguridad, lo que cuestiona el acierto de la ampliación de 2004.

Con respecto al **ámbito geográfico de actuación**, las limitaciones impuestas por el Art. VI del Tratado se han superado de facto con la asunción de la misión en Afganistán en 2003. La ONU aparentemente no se opone al concepto de la OTAN como un “gendarme global”, ya que realizó a la Organización peticiones tan pintorescas como que se implicase en la Reforma del Sector de la Seguridad en Nepal.

Sin embargo, se considera que la OTAN no debe ser un actor global, pero sí un actor en un mundo global. Para ello, se debe definir un área geográfica preferente (lo que de hecho ya se ha llevado a cabo con las políticas de partenariados), que pudiera coincidir con el “arco de inestabilidad” desde Mauritania hasta el Sur de Asia.

Con respecto al **vínculo trasatlántico**, se aprecian tres tendencias: un desinterés de los EEUU hacia Europa en general, y hacia la OTAN en particular; en función de lo anterior, que el debate sobre la relación OTAN-UE es cada vez más europeo y menos trasatlántico; y el desinterés americano por reactivar la Agenda Trasatlántica, que explicaría la no presencia del Presidente Obama en la Cumbre EEUU-UE del primer semestre de 2010, ante la perspectiva de su poco contenido.

La clave está en el pragmatismo norteamericano, y en la necesidad de revisar el “contrato social trasatlántico”: una UE capaz, que apoya a los EEUU y complementa sus esfuerzos, a cambio de permanecer bajo el paraguas de seguridad de la superpotencia. La actual relación a tres bandas EEUU-UE-OTAN puede evolucionar así a una relación EEUU-UE.

Entre otras consideraciones de relieve se encuentra la constatación de las dificultades para avanzar en el desarrollo del concepto de “enfoque integral”, ya que cada organización tiene su modelo (Misión Integrada en ONU, Plataforma de Seguridad Cooperativa en OSCE, Inter-Agencia en los EEUU), y se ha asociado al “Nation-Building”, cuya aplicación en Irak ha dejado claras sus dificultades.

También destacan la influencia de la evolución de Afganistán en el NCE; la posible inclusión en el mismo de riesgos medioambientales; la calificación de las ciber-amenazas como ciber-terrorismo, lo que implicaría una respuesta distinta; la futura ampliación al Este de la Alianza, en particular a Ucrania; y el problema de la financiación común de las misiones.

El tema nuclear ocupa también un lugar prioritario, con la ya citada cuestión del escudo antimisiles balísticos. Esto supone un paso de la “disuasión por castigo” de la Guerra Fría a la “disuasión por negación”. En ese sentido, se incluyó una significativa referencia a la disuasión nuclear en la “Declaración de Seguridad de la Alianza” tras la cumbre de Estrasburgo-Kehl, y destaca que Francia, a pesar de su reingreso en las estructuras militares, no pone a disposición de la Alianza sus fuerzas nucleares.

Por último, se puede concluir que el NCE probablemente nazca como un documento muy general, a modo de un “*mission statement*”, y ganen más fuerza los documentos del Comité Militar que los desarrollen, así como la *Ministerial Guidance*.

Madrid, a 22 de marzo de 2010