

El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: una aportación española

Enrique Muñoz García
Antonio Ortiz

Documento de Trabajo 49/2010



Enrique F. Muñoz García

El Teniente Coronel Muñoz ingresó en la Academia General Militar en el año 1981 y recibió el despacho de Teniente de Ingenieros el año 1986 como integrante de la XLI promoción.

Después de realizar su especialización profesional en Transmisiones y Guerra Electrónica, estuvo destinado en la Guardia Civil como Oficial de Comunicaciones de la Vª Zona, con una zona de responsabilidad que incluía el País Vasco, Navarra, Cantabria y La Rioja. Después de realizar el Curso de Estado Mayor, estuvo dos años destinado en la División de Planes del Estado Mayor del Ejército, antes de ocupar durante cuatro años un puesto de Consejero en la Representación Permanente de España en OTAN.

Ha participado en diversas Operaciones de Paz. En la actualidad se encuentra destinado en la Representación Militar ante la Unión Europea, con motivo de la Presidencia Española del Consejo de la UE.

Entre sus condecoraciones cabe destacar las Encomiendas de Isabel la Católica y de la Orden de San Hermenegildo, la Cruz de la Orden de San Hermenegildo, Cruces al Mérito Militar con distintivo azul y blanco, Medalla ONU UNPROFOR, Medalla OTAN IFOR, Medalla OTAN SFOR, Medalla OTAN KFOR.

Antonio Ortiz

Asesor político en el gabinete del Secretario General de la OTAN. También ha trabajado en la División de Asuntos Políticos de la OTAN como asesor sobre relaciones con las Naciones Unidas. Con anterioridad estuvo trabajando en el Centro de Prevención de Conflictos de la OSCE en Viena y en misiones civiles de la OSCE en los Balcanes, entre 1997 y 2004.

La contribución de los autores a este documento se realiza a título particular y no refleja necesariamente las opiniones oficiales de la OTAN ni de ninguna otra institución.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Enrique Muñoz García y Antonio Ortiz

ISBN: 978-84-92957-10-1

Depósito Legal: M-11527-2010

<http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo>

Impreso en papel ecológico



Índice

Abstract	5
Resumen ejecutivo	7
1. Introducción	10
2. Relaciones transatlánticas y Nuevo Concepto Estratégico	13
3. ¿Una visión común del entorno estratégico?	17
3.1 Un entorno estratégico en continua evolución	18
3.2 ¿Hacia una nueva taxonomía de los riesgos, desafíos y amenazas?	19
3.3 Una nueva geografía del riesgo	22
3.4 Una evaluación común de los factores de riesgo	24
3.5 Un orden de prioridades	27
4. Finalidad y funciones principales de la OTAN: ¿qué misiones y qué papel en distintos escenarios?	33
4.1 Las funciones principales de la Alianza	33
4.2 El artículo 5: ambigüedad constructiva y credibilidad	34
4.3 Un artículo 5 equilibrado: los límites de la “confianza estratégica”	36
4.4 De la defensa colectiva a la seguridad colectiva	39
4.5 Una disuasión para el siglo XXI	40
4.6 El futuro de la disuasión nuclear aliada	42
4.7 La función expedicionaria: gestión de crisis y defensa territorial	46
4.8 Ámbito de actuación	48
4.9 Nivel de ambición	49
4.10 El enfoque global y las capacidades civiles	50

5.	La dimensión política de la OTAN	55
5.1	El artículo 4: la Alianza como foro de consultas transatlántico	55
5.2	Multilateralismo y legitimidad	57
5.3	Anticipación, prevención y gobernanza	59
6.	Rusia, el Este europeo y el futuro de la ampliación	61
6.1	Evolución de las relaciones OTAN-Rusia	61
6.2	Relaciones OTAN-Rusia: el estado de la cuestión	62
6.3	Defensa colectiva y cooperación con Rusia	64
6.4	Rusia y la política de ampliación	65
7.	Partenariados y seguridad cooperativa	68
7.1	Relaciones OTAN-Unión Europea	69
7.2	Cooperación práctica: operaciones de respuesta a crisis	72
7.3	El Nuevo Concepto Estratégico y las relaciones OTAN-UE	74
7.4	La OTAN, el Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul	76
8.	Fuerzas, capacidades y transformación	77
8.1	Capacidades y fuerzas militares	77
8.2	La Guía Política Global (<i>Comprehensive Political Guidance</i>)	80
8.3	Toma de decisiones y consenso	83
9.	España ante el Nuevo Concepto Estratégico	85
9.1	El papel de España en la Alianza Atlántica	85
9.2	La Directiva de Defensa Nacional 1/2008 y el Nuevo Concepto Estratégico	87
10.	Conclusiones	91

Abstract

Este Documento de Trabajo OPEX ofrece una perspectiva española y europea sobre el proceso de elaboración del Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN que ha de aprobarse a finales de 2010. Analiza el entorno estratégico en el que se desenvuelve la Alianza, su naturaleza y sus funciones básicas, proponiendo una dirección política clara para la OTAN, más centrada en su razón de ser –la defensa colectiva– y a la vez adaptándola a las exigencias del siglo XXI. Examina el papel de la OTAN como actor internacional de seguridad, sus relaciones de asociación y su integración en un marco político y de seguridad más amplio, sobre todo en relación con los otros dos actores estratégicos más importantes de su entorno: Rusia y la Unión Europea.

NATO has launched a major political process to update one of its most important documents, the Strategic Concept, which should be approved at a summit in November 2010. This document offers a unique Spanish contribution to this process. It provides a political, functional and geographical analysis of the Alliance's strategic environment. It recommends adapting NATO's fundamental security tasks to the new threats and challenges, focusing on defense, deterrence and crisis response operations. It also recommends an approach to NATO partnerships that should reinforce its legitimacy and political acceptability, with particular emphasis on the Alliance's most decisive relationships: Russia and the European Union.

Resumen ejecutivo

La Declaración sobre la Seguridad de la Alianza aprobada en la cumbre de la OTAN en Estrasburgo-Kehl, en abril de 2009, inició un proceso de revisión del Concepto Estratégico de la Alianza, cuya versión actual se remonta a 1999. Este proceso de elaboración de lo que es quizás el documento aliado de mayor importancia política tras el propio Tratado de Washington, permite plantear un debate de fondo sobre la identidad de la Alianza Atlántica, sus funciones y su finalidad estratégica en el siglo XXI. España tiene un interés particular en la relación transatlántica, en el desarrollo de la defensa europea y en reforzar el papel de la Unión Europea como actor de seguridad global. El Nuevo Concepto Estratégico (NCE) es por tanto una oportunidad para que España exponga, ante la opinión pública y ante sus aliados, cuál es su visión de la Alianza veinticinco años después de su ingreso en la OTAN.

Este proceso también coincide con el desarrollo de la Estrategia Nacional de Seguridad, propuesta por el presidente del gobierno en 2008, el primer documento de este tipo que se elabora en España. Este ejercicio exigirá un alto grado de coherencia con las disposiciones y compromisos que en materia de seguridad ha asumido España con las Organizaciones Internacionales a las que está vinculada, algo que, por otro lado, exige la Directiva de Defensa Nacional 1/2008.

Este Documento de Trabajo OPEX pretende hacer una aportación española al debate en curso sobre el nuevo sentido estratégico que se quiere dar a la OTAN desde una triple perspectiva: en relación con el entorno estratégico en el que se desenvuelve la Alianza, su naturaleza y sus funciones básicas; en relación con el papel de la OTAN como actor internacional, parte integrante de una red de

seguridad más amplia; y, finalmente, en función de los intereses españoles en materia de seguridad y defensa.

Los riesgos y amenazas más graves a los que se enfrenta nuestra sociedad son: el terrorismo; la proliferación de armas de destrucción masiva; el crimen organizado; los Estados fallidos y en descomposición; los conflictos regionales; la seguridad energética; la lucha por los recursos básicos; los efectos del cambio climático y las vulnerabilidades del ciberespacio. Sin embargo, la OTAN no es siempre el instrumento adecuado para hacerles frente y, menos aún, en relación con aquellas amenazas cuyo tratamiento no debe ser militar, sino político y mediante capacidades civiles. Este documento propone una serie de parámetros funcionales y geográficos, así como una serie de prioridades para abordar los retos, amenazas, riesgos y oportunidades, con el objetivo de ofrecer una dirección político-militar más precisa para la Alianza.

La OTAN debe mantener la defensa colectiva como primera prioridad pues esa condición constituye su razón de ser. Para España, el verdadero valor de la OTAN, además de constituir un foro de consultas con estructuras para el diálogo y la cooperación, reside en la capacidad militar para la defensa colectiva. La identidad fundamental de OTAN consiste esencialmente en el mantenimiento de esa capacidad. Así, las funciones clásicas de la OTAN –seguridad, consulta, disuasión y defensa– siguen siendo válidas, aunque deben ser adaptadas al nuevo entorno estratégico. La defensa colectiva no es ya solamente la defensa territorial contemplada tal como lo hacen los artículos 5 y 6 del Tratado de Washington, ya que nuestros países y ciudadanos pueden necesitar ser defendidos lejos de las fronteras nacionales y una crisis que se produzca a distancia estratégica puede también afectar a la defensa colectiva. Pero debe quedar claro que la OTAN no puede ni debe convertirse en un actor global para responder a todo tipo de amenazas: no debe ser un actor global, sino un actor de seguridad en un entorno global.

En los últimos años, las operaciones expedicionarias y la gestión de crisis han adquirido una importancia creciente para convertirse casi en la primera función de la Alianza. El NCE deberá reconocer este hecho elevando el tratamiento de la gestión de crisis como tarea fundamental de la OTAN. Pero la operación en Afganistán demuestra que es necesario establecer, al más alto nivel, una serie de criterios para reforzar la legitimidad y legalidad de las operaciones de la OTAN.

El panorama estratégico actual y la complejidad de los asuntos de seguridad recomiendan la adopción de un modelo de seguridad cooperativo con una

creciente participación de socios y “partenariados”. La experiencia en los Balcanes y en Afganistán ha demostrado que la OTAN no puede aportar por sí misma soluciones a los desafíos de seguridad, aun cuando su intervención pueda ser crucial. Fuera de la zona euroatlántica la OTAN también adolece de un serio déficit de legitimidad política. Por tanto, la Alianza debe desarrollar un concepto de enfoque global y buscar, siempre que sea posible, actuar con otros socios y organismos multilaterales. También deberá vincular de manera más estrecha los distintos sistemas de asociación de los que dispone con otras redes de seguridad más amplias. Interesa particularmente que la OTAN potencie las relaciones con los países del Diálogo Mediterráneo y las extienda a zonas adyacentes como el Sahel. La seguridad cooperativa exige también un acercamiento político, no sólo operativo, a Naciones Unidas y otros organismos regionales y subregionales.

El NCE debe dar un claro impulso a las relaciones entre la OTAN y Rusia, una cuestión que divide profundamente a los aliados. Las relaciones con Rusia deben mejorar, no empeorar, a pesar de la comprensible reticencia de ciertos países del centro y este de Europa. Una opción, no exenta de riesgos, es una política de doble vía que ofrezca garantías de seguridad a los nuevos aliados y al tiempo permita un mayor acercamiento a Rusia (*reset and reassurance*).

Quizás lo más relevante para España es el tratamiento que se dé en el NCE a la Unión Europea y al futuro de la defensa común europea. La relación entre la OTAN y la UE lleva varios años paralizada por motivos políticos que el NCE no puede resolver, siendo muy improbable que se encuentre una solución antes de la cumbre de Lisboa en noviembre de 2010. Este documento OPEX sugiere una formulación flexible que puede ofrecer un marco político adecuado para el desarrollo futuro de la relación una vez se supere el bloqueo. Sería importante que más allá de la valoración de la Política Común y de Seguridad de la UE, la OTAN reconociera la autonomía estratégica de la UE y su contribución a la mejora de la seguridad europea y la estabilidad global.

En definitiva, España debe esforzarse en influir en el proceso del NCE para acercarlo a las líneas maestras de la política internacional española en materia seguridad y defensa. Esta concede prioridad a la participación atlántica, como fundamento de la defensa colectiva, complementada y abierta a la cooperación con otros actores y organizaciones internacionales, principalmente la Unión Europea, sin perder de vista el objetivo final de una defensa europea, desarrollada por la propia Unión Europea, y con atención especial a la estabilidad y seguridad de los países ribereños del Mediterráneo.

1. Introducción

Durante años, los aliados se han sustraído a la necesidad de mantener un debate estratégico de fondo sobre la identidad de la Alianza Atlántica y su finalidad política en el siglo XXI. El proceso de elaboración del Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza (NCE), iniciado en el verano de 2009 tras la cumbre de Estrasburgo-Kehl en abril del mismo año, ofrece una oportunidad para hacer aflorar tensiones soterradas durante años y dar respuesta a una serie de cuestiones fundamentales que afectan al desarrollo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Estas cuestiones giran en torno a la naturaleza de la propia organización como alianza militar o como institución de seguridad multidimensional; si existe una visión común del entorno estratégico; cuáles son los límites de la expansión geográfica y funcional de la OTAN; cómo resolver la aparente dicotomía entre defensa territorial y función expedicionaria; cuál es el valor y sentido del artículo 5; cómo responder a las inquietudes de los nuevos aliados y a la vez conseguir un acercamiento a Rusia; cómo alcanzar una relación equilibrada entre la OTAN y la Unión Europea (UE); cuál debe ser el marco de legalidad y qué legitimación política para la actuación de la OTAN; o bien cómo modernizar y transformar las capacidades y fuerzas de la OTAN al tiempo que se realiza un enorme esfuerzo operativo, en un entorno económico desfavorable.

El NCE también ofrece una oportunidad para que España exponga cuál es su visión de la Alianza Atlántica veinticinco años después de su ingreso en la OTAN. España tiene un interés particular en la relación transatlántica, en el desarrollo de la defensa europea y en reforzar el papel de la Unión Europea como actor de seguridad global. Estos intereses van mucho más allá de la presidencia de turno del Consejo de la Unión Europea. El proceso de reflexión estratégica que

se presenta debería aprovecharse para tender puentes y estimular el debate entre las dos organizaciones. El proceso del NCE también coincide con el desarrollo de la Estrategia Nacional de Seguridad propuesta por el presidente del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, en su discurso de investidura de 2008. Se trata del primer documento de este tipo que se elabora en España y, en principio, deberá aprobarse casi al mismo tiempo que el NCE de la OTAN, a finales de 2010.

España tiene desplegadas en misiones de la OTAN más de la mitad del total de sus efectivos en operaciones en el exterior, es el séptimo contribuyente al presupuesto militar de la Alianza y el cuarto a la Fuerza de Respuesta de la OTAN. La Alianza ha tenido una influencia decisiva en la transformación y modernización –política y doctrinal– de las Fuerzas Armadas españolas, tras la firma del protocolo de adhesión del 10 de diciembre de 1981, un factor de cambio a menudo desdeñado. Sin embargo, en España continúa existiendo un gran desconocimiento sobre la OTAN y sobre el nivel del compromiso español con la organización. La OTAN recibe poca atención a alto nivel más allá de los debates parlamentarios habituales sobre la participación en operaciones exteriores y apenas está presente en el discurso político. Por ejemplo, ninguno de los últimos programas electorales de los dos grandes partidos con representación nacional mencionaba la OTAN al exponer sus respectivas propuestas en política de seguridad. De hecho, la Política Común de Seguridad y Defensa monopoliza gran parte del ya de por sí limitado discurso político sobre seguridad y defensa, sin ni siquiera plantear qué tipo de relación estratégica entre la OTAN y la UE se quiere alcanzar.

Este Documento de Trabajo OPEX pretende hacer una aportación española al debate en curso sobre el nuevo sentido estratégico que se quiere dar a la OTAN, desde una triple perspectiva:

- Primero, en relación con el entorno estratégico en el que se desenvuelve la Alianza, su naturaleza y sus funciones básicas: la identificación en común de los retos, amenazas, riesgos y oportunidades y su traslación a un NCE plantea serias dificultades, más aún en un contexto que se caracteriza por la incertidumbre. Se proponen una serie de criterios políticos, una diferenciación funcional y geográfica, y una serie de prioridades que pueden facilitar un entendimiento aliado sobre la naturaleza del entorno de seguridad euroatlántico. En relación con la naturaleza de la Alianza, se analiza su finalidad y las funciones principales de la OTAN: el estado actual del debate acerca del artículo 5, incluida la cuestión de la “confianza estratégica”, la adaptación de la disuasión a las exigencias del siglo XXI, la defensa antimisiles, el reequilibrio del componente nuclear y la función expedicionaria de la Alianza. Se trata de

adaptar la OTAN al nuevo entorno estratégico y permitir que se mueva en un mundo global, pero manteniendo al tiempo su naturaleza político-militar, como su principal valor añadido, y evitando que se convierta en una institución de seguridad multidimensional con inasumibles ambiciones globales..

- Segundo, en relación con la posición de la OTAN en el conjunto de la Comunidad Internacional, como actor de seguridad que forma parte integrante de una red de seguridad más amplia. Se analiza el concepto de “enfoque global”, la OTAN como foro de consultas transatlántico y su encaje en la progresiva triangulación de las relaciones entre la Unión Europea, la OTAN y EE UU, así como el ámbito de legalidad y legitimidad en el que actúa la OTAN. Las relaciones entre la Alianza y los otros dos grandes actores de seguridad del entorno aliado: la Unión Europea y Rusia. El sistema de asociaciones (partenariados) de la Alianza y la política de ampliación.
- Tercero, se ofrece un punto de vista español sobre el proceso de adaptación y transformación de la OTAN, en materia de fuerzas y capacidades.

2. Relaciones transatlánticas y Nuevo Concepto Estratégico

Una de las descripciones más acertadas del estado de las relaciones transatlánticas la dio recientemente el Presidente Obama al margen de la cumbre de la OTAN en Estrasburgo-Kehl, en abril de 2009: “América no puede hacer frente por sí misma a los desafíos de este siglo, pero Europa tampoco puede hacerles frente sin América”¹. Es decir, la relación sigue siendo profundamente asimétrica: Estados Unidos necesita socios (entre ellos Europa) y Europa necesita a Estados Unidos (no a otros socios)². Esta asimetría se agrava por la desproporcionada importancia que para los propios europeos adquieren los asuntos de seguridad y defensa en el conjunto de la relación transatlántica. Un ámbito en el que la OTAN sigue siendo el foro principal de discusión y el prisma a través del cual la mayoría de los países europeos siguen contemplando las relaciones con EE UU. Durante los últimos diez años, la Unión Europea se ha preocupado de desarrollar su propia política de seguridad y defensa orientándola hacia la gestión de crisis, para evitar cuestionar la centralidad de la OTAN en la defensa colectiva de Europa.

Sin embargo, la OTAN ya no es la institución elegida en la que EE UU ha depositado toda su fe. La nueva administración norteamericana es extremadamente pragmática y realista. En la construcción del orden liberal en el que está empeñada, se vale de un amplio abanico de instrumentos formales e informales: alianzas, instituciones, relaciones bilaterales, tratados, redes privadas y públicas, reglamentos, normas, etc. El objetivo es vincular los diferentes tipos de instituciones, acuerdos y mecanismos

1 The White House, “Remarks by President Obama at Strasbourg Town Hall”, 3 de abril de 2009.

2 J. Shapiro y N. Witney, ‘Towards a Post-American Europe: a power audit of EU-US Relations, European Council on Foreign Relations’, octubre de 2009. Este capítulo recoge muchas de las ideas y conclusiones de este excelente artículo.

en una extensa red de seguridad, evitando todo centralismo y jerarquía³. La actual administración de Obama, como la del segundo mandato de Bush, han adoptado una “ideología de la asociación” (*new ideology of partnership*) reconociendo que en todos los asuntos de importancia estratégica, EE UU necesita socios para poder alcanzar sus objetivos.

Actualmente, existe en EE UU un consenso bipartidista de que una Europa políticamente más coherente y con mayor visión estratégica, beneficia a los intereses norteamericanos. Así, al igual que Bush, en su segundo mandato, no manifestó una hostilidad ideológica hacia la integración europea⁴ (tras un primer mandato dominado por la llamada política de “disgregación”), Obama no parece mostrar un compromiso ideológico particular hacia la misma. Esta visión pragmática significa que si la OTAN o la Unión Europea se muestran incapaces de responder a las expectativas norteamericanas, los EE UU buscarán otras vías, incluidas las relaciones bilaterales con países europeos, para hacer avanzar sus intereses.

Esta continuidad en la relación transatlántica contrasta con los cambios en el entorno de seguridad global, acelerados por la peor crisis económica desde 1929, con las condiciones financieras más difíciles en décadas, presupuestos precarios y una desconfianza generalizada hacia la política y los políticos. La recesión global posiblemente contribuya al deterioro de un contexto de seguridad ya de por sí complicado. Los países más frágiles y pobres se verán aún más debilitados y la historia reciente ha producido numerosos ejemplos de la amenaza para la seguridad que suponen la pobreza y los estados fallidos o fragilizados. De manera más inmediata, la crisis conlleva un recorte significativo en los presupuestos de defensa. En términos transatlánticos esto significa ahondar aún más un foso ya insalvable: en 1999 los EE UU representaban un 49% del gasto total de la OTAN en defensa, en 2002 un 64% y en 2009 entre un 71 y un 73%. En este contexto, los trabajos sobre el Nuevo Concepto Estratégico (NCE) están marcados por tres tendencias básicas en las relaciones transatlánticas:

- En primer lugar, el creciente desinterés norteamericano por la seguridad en Europa. Para los EE UU de Obama, Europa ya no constituye un objeto de preocupación como lo fue durante el mandato de Clinton por la necesidad de gestionar la Posguerra Fría o por motivos ideológicos con Bush. A medida que el

3 Report on the Working Group on Grand Strategic Choices, The Princeton Project on National Security, 2005.

4 George W. Bush fue el primer presidente norteamericano que reconoció explícitamente la importancia de la defensa europea – en la cumbre de la OTAN en Bucarest, en abril de 2008.

centro global de gravedad económico y político se desplaza del Atlántico Norte hacia Asia y el Pacífico, Washington mirará cada vez más hacia Pekín, Delhi o Tokio y, en general, hacia Asia como epicentro de su política exterior. **El reto para la OTAN y para los europeos en general es superar una perspectiva limitada a lo regional para alcanzar una visión global de la seguridad. La cuestión es, en definitiva, hasta qué punto los europeos pueden insertarse en el binomio sinoamericano que según Obama moldeará el siglo XXI.**

- En segundo lugar, un agravante tradicional de las tensiones transatlánticas como era la rivalidad OTAN-UE, se ha atenuado. La lucha entre las dos organizaciones por la influencia estratégica permanece, aunque a menudo disfrazada de experimento burocrático y organizativo para establecer una relación estable basada en la complementariedad. Sin embargo, ha pasado a convertirse en una cuestión eminentemente intraeuropea. A pesar de lo que alguna decisión reciente pudiera hacer pensar, EE UU hace cada vez más política exterior a través de la UE, incluyendo en cuestiones de seguridad. , Así, se va formando una progresiva triangulación de la relación UE-EE UU-OTAN. La reintegración de Francia en la estructura militar integrada es sobre todo una muestra de realismo y un reconocimiento de que el juego ha de hacerse a dos bandas.

Sin embargo, el potencial de la UE se ve limitado por su incapacidad para relacionarse con EE UU como un interlocutor único en lugar de cómo una yuxtaposición de relaciones privilegiadas y especiales. También por el déficit europeo en materia de defensa y la incapacidad de la UE (y de la OTAN) de generar capacidades militares propiamente europeas. En ese sentido, la actitud norteamericana hacia la Política Común de Seguridad y Defensa ha pasado sucesivamente de la oposición, a la sospecha y limitación⁵, al reconocimiento y apoyo, para acabar en algo que oscila entre la indiferencia y la decepción. Mientras los europeos no realicen un verdadero esfuerzo político y financiero en materia de defensa, algo improbable en el actual contexto institucional y económico, será difícil reequilibrar la relación en el ámbito de la seguridad. **Desde el punto de vista del NCE, el desafío para la OTAN será mantener un equilibrio entre su contribución operativa, su habilidad para generar**

5 No deja de resultar irónico que quien preside el actual Grupo de Expertos sobre el NCE, la antigua Secretaria de Estado, Madeleine Albright, dio el tono de la actitud norteamericana hacia la PESD en su nacimiento en 1998 al elaborar la doctrina de “las tres D”: EEUU aceptaría una defensa europea en la medida en que no fuera una Duplicación de esfuerzos respecto a lo que ya se hacía en la OTAN; que no hubiera Discriminación entre miembros y no miembros de la Unión Europea; y que la UE no hiciera nada que Distanciara o Desenganchara a europeos de americanos.

capacidades militares y fomentar su dimensión política para evitar que EE UU vaya perdiendo interés estratégico por la Alianza.

- En tercer lugar, las relaciones transatlánticas están dominadas por el pragmatismo y el utilitarismo. El objetivo de Obama es trabajar con quien pueda ayudarle a alcanzar sus objetivos independientemente del marco institucional. Lo que busca es un socio (OTAN, UE o cualquier otro) que ofrezca soluciones políticas y contribuciones reales para alcanzar unos objetivos compartidos. **En términos del NCE, Washington pedirá una revisión del contrato social transatlántico que favorezca a ambos lados: Europa se beneficiará del compromiso norteamericano como potencia europea de “orden”, en la medida en que EEUU reciba apoyo europeo para su proyección como poder global.**

Los EE.UU desconfían de las grandes formulaciones teóricas, como puede ser el NCE de la OTAN. De hecho, la evolución y transformación de la Alianza no ha sido casi nunca el resultado de un diseño estratégico, sino de la espontaneidad histórica que suele ser mucho más confusa y contradictoria. Por otro lado, la actual intensidad del esfuerzo operativo de la OTAN, hace que cualquier consenso trasatlántico resultado del NCE, será inmediatamente puesto a prueba, sobre todo en Afganistán, donde la OTAN es cada vez más un marco de conveniencia para una misión en proceso acelerado de americanización. Así, las declaraciones de principios resultan irrelevantes al quedar expuestas frente a las realidades del compromiso operativo.

Desde una perspectiva española será importante tener en cuenta que este pragmatismo se extiende al conjunto de la relación transatlántica. De ahí las reticencias norteamericanas a la idea de revisión de la “Nueva Agenda Transatlántica” de 1995, por el temor a que acabara siendo un mero ejercicio declarativo y el comienzo de un proceso político (el “proceso de Madrid”) carente de contenido real. Es esta una lección que se aplica igualmente al ejercicio de revisión estratégica de la OTAN.

3. ¿Una visión común del entorno estratégico?

La identificación en común de los retos, amenazas, riesgos y oportunidades es fundamental para una alianza militar puesto que afecta a su naturaleza misma, a su estructura, a su funcionamiento y a las capacidades necesarias para abordarlas⁶. Sin embargo, la determinación de las mismas y su plasmación en el Nuevo Concepto Estratégico (NCE) plantean una serie de dificultades. Primero, porque no hay consenso entre los aliados sobre la percepción, identificación y jerarquía de los riesgos y amenazas o, incluso, sobre su existencia misma, o sobre su naturaleza u origen. En segundo lugar, por la creciente complejidad de los mismos que debilita la frontera ya de por sí mal definida entre seguridad interior y exterior, entre seguridad humana, económica o militar. Todo ello en un marco de discontinuidades, sorpresas, rupturas estratégicas y “cisnes negros”. En tercer lugar, por la creciente desconexión territorial de las amenazas, su carácter desmaterializado y descentrado, resultado de la globalización, y la privatización creciente de la violencia armada. También por la existencia de agujeros negros para la seguridad, de zonas en las que no existe o se diluye la soberanía, ya sea en un entorno de urbanización masiva o en regiones o países enteros que escapan a cualquier autoridad estatal. Finalmente, uno de los rasgos más marcados del entorno estratégico actual es el desplazamiento progresivo del centro de gravedad estratégico hacia Asia, el declive relativo de las potencias occidentales y la transición hacia un mundo multipolar⁷ o “no polar”⁸.

6 A. Enseñat y Berea, *Cuestiones clave del debate sobre la revisión del Concepto Estratégico de la Alianza*, ARI 124/2009, Real Instituto Elcano, 19 de agosto de 2009.

7 *Global Trends 2025*, National Intelligence Council, p. 2.

8 R. N. Haas, *The Age of Nonpolarity*, *Foreign Affairs*, vol.87, núm 3, mayo/junio 2008.

3.1 Un entorno estratégico en continua evolución

El Concepto Estratégico de 1999 contenía una relación bastante amplia de los desafíos y riesgos para la seguridad de la Alianza.⁹ Aunque no se hacía una clasificación sistemática de las amenazas, estas se agrupaban en seis grandes bloques:

1. La amenaza clásica de la Guerra Fría –“una agresión convencional a gran escala”– en obvia referencia a Rusia. Aunque se resaltaba su carácter improbable, por la positiva evolución del entorno estratégico, no se descartaba una posible involución y que pudiera surgir a largo plazo.
2. Una serie de riesgos “más directos” a la seguridad de la Alianza: los derivados de la inestabilidad, las crisis regionales, rivalidades étnicas y religiosas, los conflictos territoriales, la insuficiencia o el fracaso de los esfuerzos de reforma, los abusos contra los derechos humanos y la disolución de Estados.
3. La “existencia de potentes fuerzas nucleares en el exterior de la Alianza”, otra alusión a Rusia, dada la inexistencia en 1999 de otro de tipo de amenaza nuclear de origen estatal.
4. La proliferación de armas nucleares, bacteriológicas y químicas y sus vectores, no solamente por parte de Estados sino de otros actores. Una amenaza que, sin duda, figurará de manera más prominente en el NCE.
5. La proliferación de armamento convencional: la difusión a escala mundial de tecnologías utilizables para la producción de armas llevaría a la disponibilidad por parte de Estados o de otros actores de capacidades militares sofisticadas y de sistemas aéreos, terrestres y navales ofensivos y defensivos eficientes, como misiles de crucero y otras armas avanzadas.
6. Una serie de medios asimétricos como ataques cibernéticos que intentan explotar la creciente dependencia de la Alianza respecto de los sistemas de información. También se mencionaban otros desafíos globales a la seguridad como el terrorismo, actos de sabotaje o de delincuencia organizada, la perturbación del flujo de recursos vitales o los grandes movimientos incontrolados de población.

Por su parte, la Declaración sobre la Seguridad de la Alianza¹⁰ resalta la dimensión global de las nuevas amenazas, tanto por su naturaleza como por su impacto a nivel mundial. Establece una sutil jerarquía al distinguir entre “amenazas” y “otros retos (...) que también pueden tener un impacto negativo en la seguridad aliada e

9 Concepto Estratégico de la OTAN, 1999, párrafos 20 a 24.

10 Declaración sobre la Seguridad de la Alianza (DSA), aprobada en la cumbre de la OTAN en Estrasburgo-Kehl, el 4 de abril de 2009, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52838.htm.

internacional”. Entre las primeras, sólo se menciona el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores, y los ataques cibernéticos. Entre los segundos, la seguridad energética, el cambio climático, así como la inestabilidad derivada de los estados frágiles y fallidos. Finalmente, se subraya la dificultad que supone la tipificación de los desafíos y amenazas en función de su naturaleza en un entorno estratégico incierto e impredecible. **La idea es hacer frente a las amenazas a la seguridad de los Aliados, independientemente de su origen y naturaleza, ya tengan un impacto directo en el territorio de la Alianza, surjan a “distancia estratégica” o cerca de las fronteras de la OTAN.**

3.2 ¿Hacia una nueva taxonomía de los riesgos, desafíos y amenazas?

El NCE deberá hacer un delicado ejercicio de taxonomía en materia de riesgos y amenazas. Conviene evitar cualquier intento de exhaustividad que llevaría a la letanía habitual en estos casos, de un listado más o menos completo de todos los desafíos y amenazas posibles. **El objetivo es tratar de acordar en común y de manera más clara que en el pasado, unas categorías funcionales y quizás geográficas y, sobre todo, fijar un orden de prioridades en cuanto al papel de la OTAN.** En cualquier caso, el NCE deberá reflejar un entendimiento entre aliados acerca de la naturaleza del entorno de seguridad euroatlántico que podría girar en torno a las siguientes nociones básicas:

Incertidumbre: como característica básica del entorno internacional. Predecir cuál va ser el entorno estratégico en el que se va a desenvolver la OTAN en los próximos diez años es hartamente complicado. Lo cierto es que no tenemos ni la menor idea de hacia qué sistema internacional nos dirigimos. La incertidumbre estratégica se extiende como una sensación social colectiva que puede aumentar la percepción de inseguridad. Es un fuerte condicionante para la acción de todo Gobierno y dificulta sobremanera el planeamiento militar que tiende generalmente a cubrir todas las opciones.

Esta incertidumbre estratégica plantea dos exigencias. Por un lado, un esfuerzo de institucionalización del sistema internacional que fomente un marco adecuado en el que se pueda hacer frente o gestionar los factores de riesgo de manera más efectiva y sostenible. Por otro lado, requiere un esfuerzo de flexibilidad y una actitud abierta a las oportunidades. **El NCE debe centrarse en el análisis de las vulnerabilidades de la Alianza como medio más efectivo para hacer frente a la incertidumbre y las discontinuidades estratégicas. También deberá articular una “política securitaria de respuesta” con el objetivo de mejorar la capacidad de anticipación y de protección de la OTAN.**

La OTAN ha desarrollado una ambiciosa iniciativa de prospectiva, el *Proyecto Futuros Múltiples*¹¹, que pretende interpretar el futuro entorno estratégico. Este proyecto, no consensuado, aspira a contribuir al proceso de desarrollo del NCE. Identifica una serie de vectores de cambio –“estructurales” y “deterministas”– y describe cuatro futuros posibles o escenarios¹² en los que habría de desenvolverse la Alianza en los próximos veinte años, así como las capacidades que necesitaría para hacer frente a los distintos riesgos. Sin embargo, aun aportando elementos muy válidos en términos de planeamiento de capacidades, el proyecto quiere ser exhaustivo en detrimento de un orden de prioridades más claro. No deja suficiente espacio a la duda y a lo impredecible y está demasiado centrado en el análisis de las amenazas. En ese sentido, también está influenciado por una práctica de planeamiento norteamericana en la que prima la evaluación de la amenaza.

Complejidad: para mejor adaptarse a un entorno de seguridad complejo, el NCE debería adoptar tres nociones principales:

- *Un concepto de seguridad multidimensional o integral:* el Concepto de 1999 ya contenía una declaración de intenciones por la que la OTAN se comprometía con un “enfoque amplio de la seguridad” para cumplir sus tareas fundamentales de seguridad y para poder cooperar de manera más eficaz con otras organizaciones “europeas y euroatlánticas”. Un enfoque directamente heredado del concepto de seguridad multidimensional de Helsinki (*comprehensive concept of security*). El NCE debería avanzar en esa dirección y reconocer la importancia no ya de los distintos actores políticos, económicos, sociales y medioambientales, como hacía en 1999, sino la existencia de varias dimensiones de la seguridad: humana, económica, medioambiental, así como la “dimensión indispensable

11 *Multiple Futures Project – Navigating Towards 2030*, es una iniciativa del Mando Aliado de Transformación (ACT) de la OTAN, con sede en Norfolk, EE UU, cuyo informe final se publicó en Abril de 2009. Trata de analizar la naturaleza de los posibles desafíos futuros a los que podría enfrentarse la Alianza hacia el año 2030. <http://www.act.nato.int/multiplefutures>.

12 Los cuatro futuros posibles identificados en este proyecto son: 1) *Dark Side of Exclusivity* (Lado oscuro de la exclusividad): globalización, cambio climático y mala asignación de recursos que afectaría a la capacidad de los Estados de mantener la soberanía. 2) *Deceptive Stability* (Estabilidad engañosa): destaca la necesidad de gestionar el cambio demográfico como consecuencia del envejecimiento de la población y la inmigración masiva de las regiones menos desarrolladas. Las democracias liberales se concentran sobre sí mismas reduciendo su capacidad de reacción frente a la inestabilidad y los riesgos geopolíticos. 3) *Clash of Modernities* (Choque de modernidades): esboza tensiones entre un mundo en el que se da un impulso al racionalismo, la innovación tecnológica que permite sociedades avanzadas y conectadas en red y otro mundo desconectado, segregado y disociado al que se añade elementos criminales globales. 4) *New Power Politics* (Políticas del nuevo poder): creciente riqueza, acompañada de proliferación de armas de destrucción masiva. Futuro caracterizado por la política del poder, pero en un mundo multipolar dominado por potencias regionales que compiten.

de defensa”. Se trata de pasar de una perspectiva funcional – la interacción con otros actores no militares en un marco político-militar de seguridad – a un cambio conceptual en el que se reconozca la existencia de otras dimensiones de seguridad que quedan fuera del ámbito militar y en el que los instrumentos militares resultan insuficientes. Así por ejemplo, la seguridad humana o la seguridad medioambiental.

- *El carácter transnacional de los dilemas de seguridad:* La mayoría de los riesgos y amenazas desconocen de barreras geográficas. En la cumbre de la OTAN en Praga en 2002 ya se decidió fortalecer la capacidad de la OTAN para “responder a los desafíos a la seguridad de nuestras fuerzas, población y territorio, de donde quiera que vengan”¹³. La Guía Política Global (*Comprehensive Political Guidance, 2006*)¹⁴ reitera este principio, asumiendo por tanto la naturaleza global de la amenaza. Por su parte, la Declaración sobre la Seguridad de la Alianza (2009) establece que la OTAN debe mejorar su capacidad para afrontar los retos a la seguridad que “impactan directamente en el territorio de la Alianza, emergen a distancia estratégica o más cerca de casa”. **El reconocimiento del origen o dimensión global de una amenaza no debe traducirse necesariamente en un marco de actuación global: la OTAN no debe ser un actor global, sino un actor en un mundo global**¹⁵.

Sin embargo, el NCE deberá responder a problemas nuevos, que no se centran ya solamente en la defensa o el control de espacios delimitados, sino que han de tomar en cuenta la explosión no controlada de personas, bienes o ideas. Por otro lado, se ha ido diluyendo *la divisoria entre seguridad interior y exterior* creando una continuidad entre los dos ámbitos. Ante el desmoronamiento de las fronteras, ya no sirve la noción de fortaleza. En este sentido, **la OTAN debe ampliar su concepto de defensa colectiva y no centrarse exclusivamente en la protección de un territorio, sino también en la protección de la población.**

13 Declaración de la Cumbre de Praga, 21 de noviembre de 2002, pár. 3.

14 La Guía Política Global (*Comprehensive Political Guidance - CPG*) adoptada en la cumbre de la OTAN en Riga, el 29 de noviembre de 2006, proporciona un marco de actuación y una dirección política para la transformación de la Alianza, estableciendo prioridades para todo lo relacionado con capacidades, planificación e inteligencia durante los próximos 10 a 15 años. La CPG no viene a sustituir al Concepto Estratégico de 1999, sino que lo apoya y complementa y, probablemente, habrá de ser revisada tras la aprobación del Nuevo Concepto Estratégico. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_56425.htm.

15 G. di Paola, *The Military Aspects of the New Strategic Concept*, Colegio de Defensa de la OTAN, Roma, 28 de septiembre de 2009.

- *La interconexión de los factores de riesgo*: la mayoría de las llamadas *nuevas amenazas* no son nuevas y menos aún el terrorismo, las migraciones masivas, el narcotráfico o la piratería. Lo fundamentalmente nuevo es la interacción e interrelación entre los distintos factores de riesgo y los distintos actores o vectores que entran en juego, así como su capacidad de mutar. Es el “cóctel que cualitativamente, y no cuantitativamente, se ha vuelto más peligroso”.¹⁶ La complejidad adquiere así todo su sentido en el significado del término *complexus*: lo que está tejido en conjunto¹⁷. Así, muchos analistas señalan que una de las hipótesis más peligrosas consideradas actualmente es un gran atentado terrorista en territorio europeo con medios no convencionales de tipo nuclear, químico o biológico, asociado a una situación de guerra en una zona de interés estratégico para Europa¹⁸.

3.3 Una nueva geografía del riesgo

El entorno de seguridad en el que habrá de desenvolverse la OTAN no es necesariamente mejor, ni más peligroso que el de hace una década. Sin embargo la creciente globalización lleva a un sistema internacional mucho más inestable. Desde un punto de vista geoestratégico, el Nuevo Concepto de la OTAN tendrá que tener en cuenta una serie de parámetros.

- El *desplazamiento progresivo del centro de gravedad estratégico global hacia Asia* y la consiguiente disminución relativa del valor estratégico del espacio euroatlántico. A ello se añade una *redefinición de la jerarquía global*, acentuada por la crisis económica que afecta más profundamente a los países occidentales que a las potencias emergentes (India) o “realmente existentes” (China). Esto debería llevar a la OTAN a establecer acuerdos de cooperación reforzada con Rusia, los países de Asia Central, Japón, Corea del Sur o Australia. Pero sobre todo desarrollar relaciones de cooperación con India y China.
- La *fragmentación de la seguridad* es un fenómeno creciente en la OTAN que se manifiesta en una regionalización progresiva de las cuestiones de seguridad: el Gran Norte (*High North*), la cuenca del Mar Negro, los países bálticos, etc. Este proceso descompone lo que debería ser una visión común del espacio euroatlántico, en una serie de prioridades particulares. También erosiona poco a poco el principio de *indivisibilidad de la seguridad*, uno de los fundamentos

16 P. Vilanova, *La seguridad y sus contenidos: ¿político-militar o multidimensional?*, Afers Internacionals, núm. 38-39, pp. 35-39, Fundació CIDOB, Barcelona.

17 E. Morin, *La epistemología de la complejidad*, CNRS Gaceta de Antropología, París, 2004.

18 *Défense et Sécurité Nationale - Le Livre Blanc*, París, junio de 2008, p. 39.

de la Alianza, según el cual todos los aliados han de tener un mismo grado de protección en función de una evaluación común de la amenaza. Desde un punto de vista político esto supone alcanzar una situación en la que todos los aliados se *sientan* igual de seguros o, al menos, tengan una *percepción* similar de la seguridad. En definitiva, refleja una tendencia hacia cierta renacionalización de la seguridad. Las razones de esta evolución son varias y van desde una percepción diferenciada pero real de la amenaza, hasta un intento por parte de algunos aliados de obtener réditos políticos al erigirse en portavoces de causas particulares. Lógicamente, cada aliado tiene intereses de seguridad nacional que le son propios y que son resultado de un proceso histórico o una posición geográfica específica. Lo novedoso es que se trasladan prioridades nacionales al ámbito de la OTAN, exigiendo una atención preferente. España, por ejemplo, ha de prestar atención particular al Magreb, pero asume estos riesgos específicos de manera autónoma sin trasladarlos al ámbito aliado. **El NCE deberá poner coto a este proceso de parcelación reafirmando el principio de indivisibilidad de la seguridad aliada y evitando que se introduzcan en el texto perspectivas excesivamente localistas de la seguridad.**

- *Un área de atención geográfica preferente.* El territorio de la Alianza linda con una “geografía de los conflictos” que se extiende desde Mauritania y el Mediterráneo oriental hasta Asia sudoriental, pasando por el Sahel, el Magreb, el Cuerno de África, Oriente Medio, el Cáucaso, Afganistán y Pakistán. Este *arco de inestabilidad* no constituye un conjunto geopolítico homogéneo¹⁹. Los conflictos que le afectan están muy diferenciados entre sí y tienen sus causas y lógica propias. Sin embargo, concentran una serie de factores de riesgo que constituyen una mezcla explosiva: demografía galopante, pobreza y desigualdades sociales, ideología crítica, migraciones, fragilidad de los sistemas políticos, conflictos regionales, tensiones religiosas, islamismo radical, proliferación, terrorismo, recursos energéticos, etc. En un mundo interconectado los conflictos locales pueden tener efectos a nivel mundial, pero del mismo modo los desafíos globales tienen también un impacto local: lo global se ha vuelto local²⁰. La inestabilidad en este arco de crisis puede afectar directa o indirectamente a la seguridad de los aliados y en particular a España por su proximidad geográfica, algo que recoge la Directiva de Defensa Nacional 01/2008.

19 *Défense et Sécurité Nationale - Le Livre Blanc*, París, junio de 2008, pp. 44-49.

20 D. Hamilton y otros, *Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century – The Washington NATO Project*, febrero de 2009.

En gran medida, la OTAN ya ha institucionalizado un área de atención política prioritaria a través de su red de asociaciones (*Partnerships*) –la Asociación para la Paz (PfP) que cubre, entre otras zonas, el Cáucaso y Asia Central, el Dialogo Mediterráneo (DM) y la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI) para los países del Golfo Pérsico–. Sin embargo, la definición específica de un ámbito geográfico de atención prioritaria ofrece una visión regional más coherente para las diversas políticas de *partenariados* y un marco conceptual más claro en el que desarrollarlas.

La OTAN debe identificar y perseguir intereses comunes con otros Estados y regiones, más que insistir en que estos acepten un orden prioritario de amenazas decidido por la OTAN. Esto pasa por **desarrollar una cooperación más sistemática con organizaciones regionales como la Unidad Africana (UA) o subregionales como la Liga de Estados Árabes o la Organización de Cooperación de Shanghái (SCO)**. La OTAN debe actuar siempre que sea posible, con socios regionales, especialmente allí donde existan amenazas o un vacío de seguridad.

Aunque la OTAN mantenga una perspectiva global de los desafíos y amenazas, su compromiso no puede ni debe ser a escala mundial. Una crisis en Centroamérica, por ejemplo, no afectaría de la misma manera a los intereses de seguridad de la OTAN que un potencial conflicto en África del Norte. En cualquier caso, **la cuenca mediterránea y Oriente Medio deben pasar a ser áreas prioritarias para la OTAN, al provenir de ellas la mayoría de las amenazas y riesgos para los aliados. Igualmente, el área del Sahel y más concretamente los países de esta zona que están más próximos a la fachada atlántica.** Con ello se puede contribuir a prevenir conflictos futuros que pueden afectar directa o indirectamente a la seguridad de los aliados.

3.4 Una evaluación común de los factores de riesgo

Uno de los objetivos fundamentales del NCE es alcanzar una evaluación común y consensuada de los riesgos y amenazas. Este consenso se tiene que traducir en una mayor concreción de los factores de riesgo a los que deberá hacer frente la OTAN. Se trata de indicar una dirección político-militar para la Alianza, no de encaminarla en varias direcciones distintas a la vez. Este delicado proceso habrá de tener en cuenta una serie de criterios funcionales:

- Una *evaluación de los factores de riesgo basada en los intereses y las oportunidades, no solamente en las amenazas*. A nivel interaliado permitiría

soslayar algunos desacuerdos básicos sobre amenazas (por ejemplo, Rusia o Irán), buscando puntos de interés común (por ejemplo, la defensa cibernética o la lucha contra la proliferación balística). A otro nivel, permitiría optimizar la capacidad de vinculación y de influencia de la estrategia OTAN al buscar el acercamiento a otros actores para identificar y perseguir intereses comunes, en lugar de confrontar evaluaciones distintas de los riesgos. Es el sentido de la iniciativa de realizar una evaluación conjunta entre la OTAN y Rusia de los desafíos del siglo XXI en el marco del Consejo OTAN Rusia²¹. Por otro lado, el desarrollo de marcos de cooperación basados en intereses comunes también aumenta las posibilidades de despliegues cooperativos de medios para afrontar desafíos.

- *Un baño de realismo:* ni la racionalidad política, ni la realidad militar, ni el entorno económico se prestan a que la OTAN asuma responsabilidades sin límite. Sin embargo, tampoco se puede evaluar el riesgo solamente en función de las capacidades disponibles, es decir hacer frente sólo a lo que se pueda, independientemente del riesgo. Se impone un equilibrio entre medios, ambición política y evaluación del entorno de seguridad. En cualquier caso, los aliados tendrán que escoger entre alternativas y establecer prioridades, lo que supone aceptar un *cierto grado de riesgo*, que es el precio a pagar para evitar ser vulnerables en todos los ámbitos y no perder la credibilidad.
- *Los límites de la acción militar y la utilidad de la fuerza:* **el NCE debe evitar militarizar la respuesta a un conjunto de amenazas como el terrorismo, el crimen organizado, etc.** En la mayoría de los casos la motivación detrás de una amenaza es política y, por tanto, deben primar las medidas políticas y el uso de capacidades civiles. **Tanto por la insuficiencia de los medios militares como para evitar efectos políticos indeseados, la OTAN no es el instrumento adecuado para hacer frente a determinadas amenazas.** Sin embargo, tampoco conviene caer en la fácil tentación de desechar la utilidad de la fuerza o la idoneidad de las capacidades militares para hacer frente a desafíos no convencionales o en relación con las “guerras limitadas” y los conflictos de baja intensidad. En ese sentido, **nada impide que la OTAN pueda jugar un papel complementario al de otros organismos con competencias más específicas en la materia.**
- *Un enfoque multilateral:* la complejidad y la diversidad de los desafíos a la seguridad hacen necesaria una implicación del conjunto de la comunidad

21 *NATO and Russia: A New Beginning*, discurso del Secretario General de la OTAN, Carnegie Endowment, Bruselas, 8 de septiembre de 2009.

internacional. **El NCE deberá circunscribir las posibles misiones de la OTAN en un marco multilateral. La OTAN debe identificar y reconocer las competencias de otros entes u organismos multilaterales en materia de riesgos y amenazas a la seguridad.** A veces, la OTAN será la opción privilegiada, pero en muchos otros casos habrá de limitarse a ejercer un papel complementario o de coordinación con otras organizaciones, o sencillamente habrá de abstenerse de jugar papel alguno. Debe quedar claro que la seguridad regional no exige necesariamente el despliegue de tropas de la OTAN, sino que puede ser afianzada por las fuerzas de otras organizaciones en cooperación con la propia OTAN (como la Unión Africana) o de manera independiente. A veces, la respuesta ni siquiera será multilateral, sino nacional o bilateral, o bien provendrá de coaliciones entre un grupo reducido de países. En todo caso, el NCE tendrá que tener en cuenta el profundo cambio del entorno multilateral en los últimos años y, en particular, el papel creciente de la Unión Europea en el ámbito de la seguridad. En este sentido, **el NCE deberá tener en cuenta el informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad**²².

- *Flexibilidad:* al considerar un posible papel o responsabilidad de la OTAN, el NCE habrá de mantener cierta flexibilidad aplicando una combinación de criterios que pueden ser objetivos (la naturaleza de las amenazas), políticos o de idoneidad (por ejemplo una posible división informal del trabajo entre organismos internacionales), de subsidiariedad (nacional, bilateral o multilateral), de oportunidad, o bien de capacidad (en función de la disponibilidad de medios). En cualquier caso, es importante que el NCE evite una asignación rígida de competencias a la OTAN, ya sea con criterios funcionales o geográficos, que cierre puertas a una posible responsabilidad futura de la OTAN ya sea prevista o imprevista. En un entorno de incertidumbre, lo importante es preservar la flexibilidad y centrarse en cuál puede ser el *valor añadido* de una respuesta colectiva de la OTAN.
- *El carácter residual de la amenaza convencional en el sentido clásico de la Guerra Fría.* El Concepto de 1999 se refería a lo “improbable que resulta una agresión convencional a gran escala contra la Alianza” (párrafo 20) y la Guía Política Global (CPG 2006) la describe como “altamente improbable”. Esta cuestión será sin duda fuertemente debatida, ya que es el primer concepto estratégico en cuya elaboración participan los nuevos y no tan nuevos aliados del centro y este de Europa que tienen una posición más dura respecto a Rusia.

22 Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad - Ofrecer seguridad en un mundo en evolución, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, S407/08.

A pesar del “reinicio” de las relaciones entre la OTAN y Rusia²³, los aliados siguen profundamente divididos sobre este tema. Está claro que un NCE centrado exclusivamente en las amenazas asimétricas y no convencionales no responde a las percepciones individuales de seguridad de todos los miembros de la OTAN, ni a las expectativas de muchas opiniones públicas en el Este. Sin embargo, y a pesar de que siga existiendo una rivalidad geopolítica entre la OTAN y Rusia, esta no puede ser considerada como un adversario militar de la Alianza. **El NCE deberá distinguir entre percepción de la amenaza y una evaluación realista de la situación de seguridad en Europa.** La *amenaza convencional de origen estatal* no desaparecerá puesto que seguirá siendo un imponderable, pero no puede seguir estando asociada a Rusia. **El NCE deberá al menos mantener la actual formulación de la CPG de 2006, aunque haya intentos por parte de algunos aliados de volver atrás y dar mayor énfasis a la amenaza convencional: las relaciones con Rusia deben mejorar con el NCE, no empeorar.**

3.5 Un orden de prioridades

El NCE no debe intentar abarcar el espectro completo de las amenazas y retos posibles, sino establecer unas prioridades claras. La OTAN no puede ni debe entrar a todos los trapos. Priorizar sirve también para evitar falsos señuelos – por ejemplo la lucha contra la piratería puede distraer de otras cuestiones marítimas de mucho más calado estratégico o militar como el tráfico ilegal de material de doble uso. La Guía Política Global de 2006 menciona específicamente al *terrorismo* y las *armas de destrucción masiva* como las *principales amenazas* a las que tendrá que enfrentarse la Alianza en los próximos 10 a 15 años, en la línea de las estrategias de seguridad de varios países aliados, como Francia, Reino Unido o EE UU. También señala la necesidad de que la OTAN mantenga su capacidad para responder con eficacia frente a toda la gama de amenazas, riesgos y retos del siglo XXI, vengan de donde vengan. La Declaración sobre la Seguridad de la Alianza añade a la *proliferación de armas de destrucción masiva*, la de sus *vectores*, para dar cobertura a la defensa antimisiles, así como los *ataques cibernéticos*. Por otro lado, los *principales factores de riesgo* serán la inestabilidad causada por los Estados fallidos o frágiles, las crisis y conflictos regionales, y sus causas y efectos; la creciente disponibilidad de armamento convencional sofisticado, la utilización hostil de tecnologías emergentes y la perturbación del flujo de recursos vitales.

23 Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN, 5 de marzo de 2009.

Desde una perspectiva española, interesa que el NCE establezca tres prioridades básicas:

- *Terrorismo*: el tratamiento del terrorismo en el NCE plantea un dilema. Por un lado la amenaza contra los países de la OTAN es real. Nueva York, Madrid, Estambul o Londres son buena prueba de ello. Por otro lado, desde que decidiera invocar por primera vez en su historia la cláusula de defensa colectiva del artículo 5 en respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre, la OTAN ha sido incapaz de articular una verdadera estrategia integral de lucha contra el terrorismo y menos aún de asumir un papel de liderazgo o de coordinación de la cooperación transatlántica en esta materia. En cierto modo, la OTAN ha perdido el tren de la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo que se puso en marcha en 2001. A partir de la cumbre de Praga en 2002, se tomaron una serie de medidas, entre ellas un Concepto Militar para la Defensa contra el terrorismo, y una serie de programas específicos²⁴ pero, en conjunto, su papel ha sido marginal por una serie de factores políticos y estructurales.

Por un lado, se dejó pasar una oportunidad histórica tras el acuerdo del Consejo Atlántico del 12 de septiembre de 2001 de contribuir capacidades militares en Afganistán. EE UU rechazó lo que temía iba a ser una nueva “guerra por comités”²⁵ y optó por la vía de la “coalición de voluntarios” –una decisión que sigue lastrando la misión de la OTAN en Afganistán–. Es probable que se hubiera podido alcanzar un consenso para ampliar el horizonte estratégico de la OTAN y establecer mecanismos más eficaces para la lucha contra el terrorismo, como por ejemplo una fuerza combinada conjunta contraterrorista (*Combined Joint Task Force-CJTF*)²⁶. A ello hay que añadir la fuerte carga ideológica durante administración Bush. Además de otorgar al terrorismo una legitimidad, y consideración contraproducentes, creó falsas expectativas sobre la posible contribución de las capacidades militares a la lucha contra el terrorismo. La estructura y capacidades de la OTAN, esencialmente militares, resultan

24 Entre estas medidas destacan la Operación de vigilancia marítima Active Endeavour en el Mediterráneo; un Plan de Acción con los socios de la OTAN (*Partnership Action Plan against Terrorism, PAPT*); un batallón multinacional de defensa Químico, Biológico, Radiológico y Nuclear (QBRN); una serie de proyectos desarrollados a partir de 2004 (*Defence Against Terrorism Programme of Work, DAT POW*) enfocados sobre todo a la protección de tropas (por ejemplo, contra artefactos explosivos improvisados-IED); etc.

25 Las sucesivas administraciones norteamericanas han sido muy críticas con el proceso de toma de decisiones en el seno de la OTAN durante la Guerra de Kosovo en 1999, al opinar que la capacidad militar de la OTAN se vio limitada por el supuestamente excesivo control que ejerció el Consejo Atlántico sobre el desarrollo de las acciones militares, incluyendo la designación de objetivos militares, que corresponderían a la cadena de mando militar.

26 S. Sloan, *NATO, the European Union, and the Atlantic Community*, Nueva York, 2005, pp. 215-217.

insuficientes y claramente inadaptadas a una amenaza asimétrica, compleja y transnacional. La cooperación antiterrorista es muy técnica y especializada, y exige un tratamiento multidisciplinar que combine la acción policial, de inteligencia, financiera, jurídica, etc. De hecho, se ha ido consolidando una importante cooperación transatlántica en la lucha contra el terrorismo, a nivel bilateral, multilateral y en el marco de la relación EE UU-Unión Europea, quedando la OTAN relegada a un espacio más reducido.

En este contexto, el NCE puede aportar cuatro elementos básicos:

1. Codificar los cambios introducidos desde 1999 y, en particular, la declaración del 12 de septiembre de 2001. El actual Concepto Estratégico contempla el terrorismo como uno entre varios “riesgos distintos de carácter más general” que pueden afectar a los intereses de seguridad de la Alianza y que son objeto de los mecanismos de consulta entre los aliados en virtud del artículo 4 del Tratado de Washington. **El NCE debe considerar el terrorismo como una amenaza y ofrecer un marco más amplio y flexible para la lucha contra el terrorismo** que permita cubrir todos los supuestos de actuación desde las consultas hasta el artículo 5 (el sentido de la Declaración del 12 de septiembre de 2001). Aún así, conviene relativizar la idea nacida de la “Guerra Global contra el Terror” de que el terrorismo supone el principal problema de seguridad en el mundo.
 2. **Una mayor especialización de la OTAN, identificando un ámbito de actuación propio en el que las capacidades militares puedan aportar valor añadido a la lucha contra el terrorismo.** Por ejemplo las operaciones de gestión de crisis, las fuerzas especiales o la protección de tropas militares contra ataques terroristas, especialmente la defensa contra ingenios explosivos improvisados (IED).
 3. **Reconocer explícitamente que la lucha contra el terrorismo se llevará a cabo dentro del respeto a los Derechos Humanos, al derecho internacional humanitario y a los principios de Naciones Unidas.**
 4. Reconocer el **carácter complementario de la aportación de la OTAN a la lucha contra el terrorismo** y la necesidad de promover un enfoque global en un marco multilateral efectivo.
- *Proliferación de armas de destrucción masiva:* en la cumbre de Estrasburgo-Kehl en abril de 2009 la OTAN aprobó una política “estratégica y global” para prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM) y la defensa contra amenazas químicas, bacteriológicas, radiológicas o nucleares (QBRN)²⁷.

27 *NATO's Comprehensive, Strategic-Level Policy for Preventing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction (WMD) and Defending against Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Threats*, 1 de septiembre de 2009.

Esta se articula en torno a tres pilares:

1. La *prevención* de la proliferación por parte de actores estatales y no estatales, a través de medidas políticas como el apoyo a los esfuerzos internacionales en materia de control de armamentos, desarme y no proliferación, en particular el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), el Convenio sobre las Armas Químicas (CAQ) y las resoluciones del Consejo de Seguridad como la 1540; mediante la mejora de la seguridad tecnológica y física de los materiales susceptibles de doble uso; pero también mediante una disuasión creíble.
2. La *protección* de la población, territorio y tropas de la Alianza, en caso de que la anterior resulte insuficiente, a través de medios estratégicos (*strategic enablers*) y el desarrollo de capacidades específicas, sobre todo de intercambio de información e inteligencia (detección, caracterización y atribución).
3. La *recuperación* en caso de que la Alianza sufra un ataque AMD o un suceso QBRN, mediante la puesta a disposición de capacidades de gestión de las consecuencias (*consequence management*), respetando siempre la primacía de la responsabilidad nacional.

También en este caso, el NCE deberá hacer un **ejercicio de codificación y subrayar el carácter complementario de la política de la OTAN**, y la importancia de la cooperación con las Naciones Unidas, la UE y otras iniciativas multilaterales para hacer frente a la proliferación. El NCE también podría contener una referencia a la necesidad de que los países de la OTAN tomen medidas concretas en el marco del artículo VI del TNP para reducir la dependencia respecto al armamento nuclear, e incluso algún compromiso específico en materia de desarme nuclear²⁸.

- *Defensa cibernética*: existe un consenso básico entre aliados sobre la necesidad de que el NCE aborde la defensa cibernética como una prioridad. Tras el ataque informático masivo contra Estonia en abril y mayo de 2007, la OTAN decidió realizar una evaluación exhaustiva de sus capacidades en este ámbito, acordando una nueva política de defensa cibernética en enero de 2008. Hasta entonces, la OTAN se había centrado en la protección de sus sistemas de comunicación e información.

El Concepto Estratégico podría reforzar esta prioridad ofreciendo un marco conceptual para la mejora y desarrollo de capacidades para detectar, identificar, localizar y repeler ataques cibernéticos. También podría extender el ámbito

28 Véase Capítulo 6 de este Documento de Trabajo.

de actuación de la Alianza más allá de la protección de las redes propias y **determinar cuál puede ser la contribución de la OTAN a la protección de los sistemas críticos de comunicación de los aliados y qué valor añadido puede aportar en relación con los esfuerzos realizados a nivel nacional o por otros organismos como la UE.** En especial si cabe o no un papel militar en la protección de las infraestructuras informáticas civiles, como las redes energéticas o de comunicaciones, centrales nucleares, plantas químicas, sistemas de control aéreo, de distribución de agua, etc. Otra posible aportación del NCE sería solicitar al Consejo Atlántico **el desarrollo de una estrategia de defensa cibernética**, aprovechando que algunos aliados, en especial EE UU están desarrollando su doctrina y capacidades en esta materia²⁹. Esta estrategia determinaría si la OTAN debe pasar de la defensa cibernética y la protección de vulnerabilidades electrónicas al desarrollo de capacidades ofensivas (como la alteración de las comunicaciones en el contexto de operaciones) o de disuasión, ya que algunos expertos afirman que únicamente la protección –la idea de fortaleza– en materia de tecnología de la información no resulta efectivo³⁰.

Existen por supuesto muchos otros desafíos y amenazas, algunos de los cuales tendrán cabida en el NCE. Una de las cuestiones que más se ha debatido en los últimos años, es la *seguridad energética* y, en general, el papel de la OTAN en la protección de recursos vitales más allá de las fronteras de la Alianza (*global commons*). Sin embargo, a pesar de su importancia objetiva, lo cierto es que la contribución de la Alianza a la seguridad energética es mínima y conviene relativizar el posible papel de la OTAN, más allá de la protección de infraestructuras energéticas vitales. De hecho la cooperación transatlántica en materia de energía se ha ido desarrollando fuera de la OTAN y constituye un elemento cada vez más importante de la relación entre la Unión Europea y EE UU³¹. También el Consejo Permanente de Asociación UE-Rusia, uno de cuyos “espacios comunes” es el económico y de energía, incluye un mecanismo de alerta temprana sobre energía³². Por tanto, el NCE deberá evitar que se creen falsas expectativas acerca de un improbable papel de la OTAN.

29 D.E. Sanger, J. Markoff, T. Shanker, *U.S. Steps Up Effort on Digital Defenses*, The New York Times, 28 de abril de 2009.

30 W. A. Owens, K. W. Dam y H. S. Lin (editores), *Technology, Policy, Law, and Ethics Regarding U.S. Acquisition and Use of Cyberattack Capabilities*, Committee on Offensive Information Warfare, National Research Council, 2009.

31 Prueba de ello es el futuro consejo conjunto sobre energía que debería Unión Europea-EE UU que tendrá por objetivo armonizar iniciativas políticas y estándares en materia de energía, investigación y desarrollo de energías renovables, seguridad energética y mercados de la energía.

32 *EU-Russia Common Spaces Progress Report*, Comisión Europea, Marzo de 2009.

Lo mismo puede decirse de otras cuestiones como el Gran Norte (*High North*) –que debe tratarse en otros foros de cooperación internacional como el Consejo Ártico– o las posibles consecuencias en materia de seguridad del cambio climático, donde la posible contribución de la OTAN no pasa de ser un mero ejercicio de relaciones públicas.. Algunos analistas han propuesto que la OTAN dedique mayor atención a la “protección de los recursos básicos” e incluso que pueda hacer frente a cualquier amenaza contra la *prosperidad* de sus estados miembros. Sin duda, **la OTAN tiene que evolucionar desde una función de protección territorial hacia la protección de intereses comunes**, aunque estos son mucho más difíciles de definir. Pero una institución que quiera hacer de todo por temor a ser irrelevante o por parecer activa frente a una opinión pública escéptica no es sostenible a largo plazo. Así, tan importante como establecer prioridades, será evitar derivas y que el NCE incluya cuestiones en las que se sabe de antemano que la OTAN no debe o no puede jugar un papel determinante.

4. Finalidad y funciones principales de la OTAN: ¿qué misiones y qué papel en distintos escenarios?

4.1 Las funciones principales de la Alianza

El Concepto Estratégico de 1999 establece un delicado equilibrio jerárquico entre las funciones básicas de la OTAN. La Alianza desempeña tres tareas de seguridad fundamentales. En primer lugar, la *seguridad* como tal, en el sentido de sentar una de las bases indispensables para un entorno de seguridad euroatlántico estable, fundado en el desarrollo de instituciones democráticas y el compromiso de resolver las controversias de manera pacífica. En segundo lugar, la *consulta*, conforme a las disposiciones del artículo 4 del Tratado de Washington, es decir la Alianza como foro trasatlántico en el que los aliados pueden consultarse sobre cualquier cuestión que afecte a sus intereses vitales, en particular en caso de acontecimientos que representen un riesgo para su seguridad, así como proceder a una coordinación de sus esfuerzos en los campos de interés común. La tercera, la más distintiva y característica de la OTAN, es ejercer una función de *disuasión y defensa* contra cualquier amenaza de agresión dirigida contra cualquier país aliado, de acuerdo con las disposiciones de los artículos 5 y 6 del Tratado.

A esto se añaden dos funciones complementarias y subordinadas, destinadas a reforzar la seguridad y estabilidad euroatlánticas. La primera, es la función operativa o de *gestión de crisis*, definida como la disposición a contribuir a la prevención eficaz de los conflictos y a intervenir activamente en la gestión de las crisis, incluidas las operaciones de respuesta a las crisis. El Concepto de 1999 utiliza una formulación cautelosa y llena de reservas: las decisiones se tomarán caso por caso y mediante consenso, y siempre dentro del respeto a los derechos y obligaciones derivados de la Carta de Naciones Unidas y sin menoscabo de la

responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales. La segunda es la función asociativa o de *partenariados*, potenciada a partir de 1991, de naturaleza eminentemente política y de contenido político-militar. Viene definida como la promoción de relaciones de asociación, cooperación y diálogo con otros países de la región euroatlántica, con el fin de incrementar la transparencia, la confianza mutua y la capacidad de acción conjunta con la Alianza.

En conjunto, estas funciones –seguridad, consultas, disuasión y defensa, gestión de crisis y seguridad cooperativa– siguen siendo válidas. Pero es necesario ponerlas al día para reflejar las nuevas circunstancias globales. Desde una perspectiva española, interesa que el Nuevo Concepto Estratégico (NCE) subraye cuatro cuestiones fundamentales:

1. La vigencia y credibilidad del artículo 5 del Tratado de Washington, como función primordial de la OTAN, tanto en el marco de una visión realista de la situación de seguridad en Europa, como en un entorno estratégico globalizado.
2. La necesidad de reinterpretar de manera más flexible los conceptos de defensa territorial y disuasión, adaptándolos a las exigencias del siglo XXI.
3. Establecer una continuidad conceptual entre las operaciones de gestión de crisis y la función de seguridad colectiva de la OTAN.
4. Subrayar la importancia del enfoque global como instrumento de interpretación del entorno estratégico y como principio de interacción de la Alianza con sus socios.

4.2 El artículo 5: ambigüedad constructiva y credibilidad

El artículo 5 del Tratado de Washington es el dogma central de la Alianza³³. La primera cuestión que se plantea es si conviene acometer una reinterpretación del mismo que especifique las condiciones en las que podría ser invocado, o definir

33 Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, Washington, 4 de abril de 1949: “Las Partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y en consecuencia acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte. Todo ataque armado de esta naturaleza y toda medida adoptada en consecuencia se pondrán inmediatamente en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales”.

qué constituye hoy en día un “ataque armado” en relación con los nuevos riesgos y amenazas, o bien qué se entiende por “restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte”. Algunos aliados insisten en que el NCE especifique algunos supuestos que podrían llevar a una respuesta del artículo 5, como un ataque que afecte seriamente a la seguridad energética (Polonia) o una agresión cibernética (Estonia). Al mismo tiempo y de manera un tanto contradictoria, caracterizan el artículo 5 como el “lecho de roca sólida (*bedrock*) de la Alianza”, algo, en principio, intangible. Aunque desde un punto de vista teórico un debate de este tipo sería deseable, en la práctica de la negociación aliada cualquier intento de precisión acabaría teniendo un efecto limitativo. **Sería más útil preservar una cierta flexibilidad interpretativa.** Así, la declaración del 12 de septiembre de 2001 ponía de manifiesto este carácter flexible al señalar que “riesgos de otra naturaleza” podían requerir una respuesta del artículo 5. De hecho, esta declaración que activaba el artículo 5 por primera vez en la historia, lo hacía frente a un ataque no armado, por parte de actores no estatales y contra objetivos eminentemente civiles, elementos todos ellos no especificados en el artículo 5. Del mismo modo, la CPG de 2006 dice que el “carácter de los desafíos potenciales del artículo 5 sigue evolucionando”.

El NCE podría hacer una relectura del artículo 5 que mantenga la *ambigüedad constructiva* que nace del propio Tratado de Washington y evite una definición detallada de lo que entra dentro o queda fuera del mismo. **En todo caso, podría considerarse un “ataque armado” cualquier acto de agresión contra el territorio de la Alianza o contra sus bienes reales y virtuales, siempre que afecte a los intereses vitales de la Alianza.** Lo importante es desvincular el artículo 5 de la amenaza convencional residual, es decir de Rusia. En cualquier caso, **será el Consejo Atlántico el que defina, en cada caso, qué supuesto debe considerarse como propio del artículo 5.** El NCE deberá amparar esta prerrogativa y permitir una discrecionalidad máxima del Consejo en esta materia.

Por otro lado, la defensa colectiva no puede limitarse ya a la defensa territorial. Tanto el territorio como los ciudadanos aliados pueden necesitar ser defendidos fuera de área, y una crisis que se produzca fuera de las fronteras de la Alianza puede también afectar a la defensa colectiva, aunque tenga lugar fuera del área comprendida en el Artículo 6. En definitiva, se trata de preservar el artículo 5 como expresión última de la solidaridad aliada y, al mismo tiempo, adaptarlo a las nuevas amenazas, tecnologías y armamento, las nuevas estrategias y tácticas, así como a la estrecha interrelación entre seguridad nacional e internacional.

Sin embargo, esta flexibilidad no debe impedir una clara *demarcación* entre las funciones y misiones propias del artículo 5 y las que no lo son. Por ejemplo, si

las amenazas asimétricas no afectan a los intereses vitales o a la soberanía de los aliados, quedarían excluidas del mismo. **El artículo 5 debe seguir teniendo un carácter excepcional** y no se puede diluir a base de incluir cualquier cosa que pueda ser percibida como una amenaza para los aliados o sus poblaciones, o cualquier actividad de la OTAN que pudiera entrar en otra categoría. La OTAN, por ejemplo, lleva manteniendo desde el 2001 una operación de vigilancia marítima en el Mediterráneo –Operación *Active Endeavour*– en el marco del artículo 5. Lo que en su momento fue una contribución a la lucha contra el terrorismo tras el 11 de septiembre, se ha convertido en una operación de rutina en la que a menudo resulta difícil generar los buques y capacidades necesarios para llevarla a cabo. Es decir, los aliados no contribuyen fuerzas suficientes para la única operación del artículo 5 vigente en la actualidad, en parte porque ha perdido su carácter excepcional lo que mina la credibilidad del mismo.

Para mantener la credibilidad del artículo 5, es necesario un serio compromiso militar y financiero, a través de presupuestos de defensa suficientes y capacidades adecuadas. Pero sobre todo, es necesario un compromiso político que evite una alianza a dos niveles (*two-tier alliance*) en función del grado de protección de cada aliado. Por ejemplo, la ampliación de la OTAN no debe desvincularse del artículo 5 y debe tener en cuenta sus implicaciones estratégicas. Cuando un aliado adopta una decisión política a favor de la ampliación, lo que hace es asumir, en última instancia, una obligación de asistencia militar. Y es importante para la credibilidad de la defensa colectiva que este compromiso no se ponga en duda ni política ni militarmente. La contrapartida de este compromiso militar es la necesidad de mantener el consenso como principio básico para la toma de decisiones, algo que el NCE debe reiterar. Por otro lado, es innegable que la ampliación de la Alianza ha afectado a la cohesión política entre sus miembros, por lo que convendría replantear seriamente la política de puertas abiertas del artículo 10 en relación con el artículo 5, puesto que uno y otro estarán cada vez más reñidos a medida que la OTAN siga ampliándose.

4.3 Un artículo 5 equilibrado: los límites de la “confianza estratégica”

El conflicto entre Georgia y Rusia en Agosto de 2008 planteó un desafío a la OTAN en varios aspectos. Obligó a replantear la política de ampliación, expuso crudamente las divergencias entre aliados respecto a Rusia y cuestionó el supuesto equilibrio entre la defensa colectiva del territorio aliado y las misiones expedicionarias. El debate en torno al principio de “confianza estratégica” (*strategic reassurance*) ha cobrado una fuerza inusitada. Algunos aliados cuestionan seriamente la credibilidad del artículo 5 y exigen garantías de seguridad distintas

de las de la OTAN. El episodio del despliegue de elementos del escudo antimisiles norteamericano en Polonia y la República Checa expuso este fenómeno con particular crudeza. El NCE deberá buscar un *equilibrio sostenible a largo plazo* que permita reafirmar la vigencia y reforzar la credibilidad del artículo 5 y evitar al mismo tiempo una escalada político-militar para hacer frente a una supuesta amenaza convencional.

Para los nuevos miembros de la OTAN, las garantías del artículo 5 deben estar sólidamente sustentadas por medidas de defensa colectiva prácticas, efectivas y creíbles que aseguren la eficacia de la disuasión y refuercen la confianza de los aliados supuestamente más “vulnerables”. Estas medidas incluyen el desarrollo de planes de contingencia, ejercicios militares multinacionales, formación y entrenamiento, refuerzo de las capacidades de apoyo de los países sede³⁴, intercambio de inteligencia o funciones de policía aérea (*air policing*)³⁵.

Estos aliados también exigen un reparto más equitativo de las infraestructuras comunes de la OTAN y una mayor visibilidad de la Alianza en sus propios países, a través de todas las formas posibles de presencia, ya sea política o militar, como el despliegue de tropas (preferentemente norteamericanas). Lo cierto es que diez años después de la ampliación a los antiguos miembros del Pacto de Varsovia, apenas existen infraestructuras de importancia o cuarteles intermedios en los nuevos países aliados. La cuestión de las infraestructuras aliadas, cabeza visible de la confianza estratégica, plantea claramente los límites de la política de “presencia virtual” de la OTAN en dichos países. También hace aflorar la polémica, no resuelta, sobre las supuestas promesas informales hechas a Moscú de que la ampliación de la OTAN no conllevaría el establecimiento de tropas aliadas en el territorio de los nuevos miembros.

En la base de este debate, está una de las cuestiones que más divide a los aliados: las relaciones entre la OTAN y Rusia. Los países de Europa Central y del Este ingresaron en la OTAN exactamente por los mismos motivos que llevaron a los aliados a fundar la Alianza en 1949 –el miedo a Rusia–. Para unos y otros, la percepción estratégica de los demás respecto a Rusia resulta anacrónica. La mayoría de los “viejos” aliados (salvo quizás Noruega y Canadá) consideran que

34 Países que no disponen de determinadas capacidades militares propias pero que pueden ofrecer una plataforma para el despliegue de medios de otros aliados.

35 Misión de la OTAN de vigilancia del espacio aéreo de los países bálticos, que no tienen capacidad para realizar esa labor al carecer de aviones cazas de interceptación. Tiene como objetivo preservar la integridad del espacio aéreo de los países bálticos en el marco del Sistema de Defensa Aérea de la OTAN, así como facilitar la defensa colectiva de la Alianza.

no existe una amenaza en el Este que justifique un refuerzo de la presencia militar aliada y ven el temor de los países del Este como un reflejo de la Guerra Fría. Para los nuevos miembros, sin embargo, los demás aliados siguen mirando al Este a través del prisma ruso, como si la Guerra Fría no hubiera terminado y esa parte de Europa nunca hubiera escapado a la zona de influencia de Moscú. Bajo este desacuerdo también subyace un sentimiento de desigualdad y una voluntad de reafirmación política. Para muchos, la cuestión no se plantea ya en términos de seguridad o de relaciones con Rusia, sino de su propia condición dentro de la Alianza, de si son miembros iguales o de segunda clase³⁶.

La cuestión de la “confianza estratégica” está muy presente en el debate sobre el NCE por la enorme presión que ejercen los nuevos aliados, con el visto bueno de Washington. En parte, por los círculos demócratas artífices de la primera ampliación de la OTAN durante la administración del Presidente Clinton. También por la visión utilitarista que tiene de la OTAN la nueva administración norteamericana como un “fusible” de la relación bilateral entre EE UU y Rusia. Por un lado, EE UU no ve a Rusia como una amenaza – el Secretario de Defensa norteamericano, Robert Gates, escribió recientemente que las capacidades convencionales de Rusia son una sombra de las de la Unión Soviética³⁷ (de hecho, el presupuesto de defensa ruso equivale más o menos al del Reino Unido y Francia juntos).

Sin embargo, las necesidades casi bulímicas de seguridad que tienen los nuevos aliados suponen un lastre para el “reinicio” de las relaciones entre Washington y Moscú al exigir de EE UU garantías de seguridad bilaterales que puedan ser vistas como hostiles por Rusia. Desde una perspectiva norteamericana, la OTAN resulta útil para canalizar los aspectos más negativos de la relación, reforzando las garantías estratégicas de modo que los aliados de Europa Central y del Este se sientan suficientemente seguros en la OTAN, sin necesidad de establecer una relación de seguridad bilateral con EE UU. Lo que permitiría a Washington avanzar en temas globales en los que necesita a Rusia como el desarme nuclear, la lucha contra la proliferación, las sanciones contra Irán, etc.

El NCE deberá buscar un equilibrio que refuerce el compromiso de defensa colectiva a través de la credibilidad, cohesión y solidaridad interna de la Alianza para evitar que el debilitamiento del mismo lleve a la renacionalización o *bilateralización* de algunas políticas de seguridad clave entre los aliados. Este compromiso no puede ser puramente virtual ni una mera declaración de intenciones. Tiene que estar

36 S. Debski, *Taking Central Europe for Granted*, The New York Times, 5 de octubre de 2009.

37 R. M. Gates, *A Balanced Strategy*, *Foreign Affairs*, enero/febrero 2009.

basado en una clara voluntad política y en una disuasión creíble, a través de la transformación y modernización de las capacidades militares, que permita disponer de medios interoperables, flexibles, móviles y rápidamente desplegados.

Sin embargo, el NCE también deberá evitar cualquier deriva involucionista, que suponga un retorno a un dispositivo de fuerzas estáticas para hacer frente a una amenaza convencional que no existe (de hecho, la única amenaza que plantea Rusia es su capacidad de dividir a los aliados). Sería sorprendente que si Rusia no resulta una amenaza para EE UU lo fuera para la OTAN. En la situación económica actual, que merma los presupuestos de defensa, con una guerra abierta en Afganistán y otros frentes operativos, la OTAN no puede permitirse un reordenamiento de tropas o costosos ejercicios para satisfacer un consumo de seguridad excesivo por parte de unos aliados cuya contribución general a la seguridad aliada no deja de ser escasa. Hay que evitar un Artículo “5+” específico para dichos países. La cláusula de defensa mutua debe aplicarse por igual a todos los aliados. Así, iniciativas como la del Reino Unido de establecer una Fuerza de Solidaridad Aliada, como parte de la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF), refuerzan políticamente (más que militarmente) el artículo 5 como cabeza visible de la cohesión interna y del compromiso aliado hacia la disuasión y la defensa colectiva.

4.4 De la defensa colectiva a la seguridad colectiva

La seguridad ya no puede ser definida exclusivamente en términos de defensa del territorio. Los riesgos derivados de un ataque terrorista o un desastre de grandes dimensiones pueden amenazar todos los componentes de una sociedad, población, economía, comunicaciones, información, infraestructura, recursos vitales, etc. Estos riesgos no pueden ser ignorados por la OTAN, aun cuando la responsabilidad principal y la primera línea de defensa recaen en los Estados. El NCE deberá determinar en qué medida la OTAN puede hacer frente a las nuevas vulnerabilidades del territorio y de la población y cuál puede ser su contribución al concepto de resistencia o templanza social (*societal resilience*)³⁸. Hacer frente a los nuevos riesgos exige la utilización de todos los instrumentos de seguridad disponibles (la OTAN es sólo uno de ellos), así como una reorganización de los poderes públicos y **la creación de redes de seguridad transnacionales que permitan una contención y prevención de riesgos más allá de las fronteras**

38 La resistencia o templanza social (*societal resilience*) puede ser definida como la voluntad o capacidad de un país, su sociedad y sus poderes públicos, de resistir a las consecuencias de una agresión o una catástrofe de grandes dimensiones y de restablecer rápidamente su capacidad de funcionamiento normal.

físicas de los Estados³⁹. Por tanto, la función de la OTAN será necesariamente auxiliar y tendrá que tener en cuenta las responsabilidades nacionales, así como las de la Unión Europea en esta materia.

La OTAN habrá de centrarse primero en asegurar la resistencia de sus propios sistemas (cibespacio, infraestructura, fuerzas, etc.). Segundo, reforzar sus capacidades en materia de intercambio de inteligencia, análisis y alerta temprana, que en la actualidad son claramente insuficientes, por no decir inexistentes. Finalmente, deberá estudiar qué papel puede jugar en la gestión de las consecuencias producidas ante situaciones de crisis o catástrofe. En definitiva, el NCE deberá incorporar la defensa de la población a la tradicional defensa territorial y pasar de la defensa colectiva a un *concepto más amplio de seguridad colectiva*.

4.5 Una disuasión para el siglo XXI

La visión clásica de la disuasión tal y como se plantea en el Concepto Estratégico de 1999 –la “disuasión por castigo”– seguirá existiendo respecto a los adversarios convencionales. Pero el 11 de septiembre supuso un duro golpe a la certeza de que la disuasión podía poner coto a todas las amenazas. Esta resulta sin duda obsoleta frente a terroristas dispuestos a inmolarsse por una causa. Algunos analistas militares consideran incluso que la disuasión no tiene ya razón de ser en el actual entorno estratégico. Sin ir tan lejos, la cuestión que se plantea es cómo adaptar la disuasión –uno de los pilares de la defensa colectiva de la OTAN– a un contexto que tenga en cuenta los nuevos riesgos y todas aquellas formas de sortear las capacidades militares de los países aliados. Se trata de ajustar el concepto de disuasión para hacer frente a unos actores que no siguen necesariamente una misma lógica o que tienen un comportamiento fuera de las pautas que se consideran habituales.

El NCE deberá reiterar la vigencia de la disuasión clásica, pero también debe adoptar algunas de las innovaciones doctrinales del pensamiento estratégico más reciente.

La última Revisión de Defensa Cuatrienal de EE UU (*Quadrenial Defense Review*) introdujo el concepto de “disuasión ajustada” (*tailored deterrence*) basada en la capacidad de denegar el objetivo a un adversario –un Estado “canalla” (*rogue state*) o una potencia regional con capacidad ADM– mediante una combinación de medios ofensivos y defensivos, incluyendo una capacidad de ataque global así

39 G. J. Ikenberry, A. Slaughter, *Forging a World of Liberty Under Law, U.S. National Security In The 21st Century*, The Princeton Project Papers, 2007.

como una defensa aérea y antimisiles. Otra versión adaptada de la disuasión es la que tiene por objeto prevenir la proliferación nuclear y, concretamente, el posible nexo entre potencias nucleares y grupos terroristas. Los avances tecnológicos permiten actualmente la atribución de una “huella dactilar” a todo material nuclear, lo que permite una identificación del origen del mismo. Una forma de disuasión sería por tanto declarar que en caso de atentado terrorista con uso de material nuclear, se consideraría responsable al Estado de origen de dicho material. Esta última modalidad podría reforzarse mediante el establecimiento de bases de datos de material nuclear en el marco del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA). Otros conceptos de disuasión que se barajan actualmente son la disuasión integral (*comprehensive deterrence*) que prevé un uso combinado de todos los instrumentos de poder político, económico o militar.

En este contexto, el NCE podría dedicar una atención particular a la *defensa contra misiles balísticos* como una función defensiva que complementa la disuasión aliada o como una “disuasión por denegación” (*deterrence by denial*) frente a la clásica disuasión por castigo.

El Concepto de 1999 ya contenía una sucinta referencia a la necesidad de mejorar la defensa de las tropas desplegadas en operaciones exteriores contra posibles ataques de misiles balísticos. Sobre esa base conceptual, la OTAN ha venido desarrollando un sistema para la protección de tropas en teatros de operaciones⁴⁰. En 2007, hizo una reevaluación de la amenaza que suponía el desarrollo de misiles balísticos, sobre todo por parte de Irán y otros países de Oriente Medio. La declaración de la cumbre de Bucarest en 2008 señalaba que la “proliferación de misiles balísticos plantea una amenaza creciente para las fuerzas aliadas, su territorio y sus poblaciones”. En cierta medida, esta atención prioritaria fue una consecuencia de la iniciativa de la administración Bush de desplegar elementos del sistema de defensa antimisiles (ABM) en la República Checa y en Polonia. El objetivo era pues dar una cobertura OTAN a una iniciativa bilateral norteamericana que creaba una profunda división entre aliados al quebrar el principio de indivisibilidad de la seguridad y al aumentar las tensiones con Rusia. La declaración de Estrasburgo-Kehl de abril de 2009 insiste en el carácter prioritario de la defensa antimisiles que habrá de tener en cuenta el “grado de inminencia” y el “nivel de aceptabilidad del riesgo”.

La revisión de la estrategia de defensa antimisiles (*Ballistic Missile Defense Review–BMDR*) anunciada por la nueva administración Obama en septiembre

40 Programa *Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence* (ALTBMD).

de 2009, ha dejado a la OTAN un tanto desorientada sobre el curso a seguir. La ausencia real de consultas previas sobre una decisión de política de defensa que tiene un gran impacto en la Alianza ha creado dudas acerca del desarrollo de los trabajos iniciados en Bucarest. Sin embargo, la nueva propuesta de EE UU “gradual y adaptable” (*phased and adaptative*) amplía el margen de maniobra de la OTAN:

- Primero, la BMDR actualiza la “interpretación” de la amenaza (sobre todo iraní) relativizando su inminencia y se acerca así a la percepción europea menos apremiante, facilitando una evaluación en común de la misma. España tiene un interés particular en este tema por su condición de país ribereño del Mediterráneo y podría por tanto contribuir de manera más activa a definir una postura común.
- Segundo, desarrolla una arquitectura de sistemas de defensa antimisiles más versátil, interoperable, flexible y móvil, con niveles de cobertura sucesivos, que permite la integración de sistemas aliados existentes⁴¹ o por desarrollar. Hay por tanto una clara voluntad de llevar la defensa antimisiles a un ámbito multilateral y hacerla parte integrante de la defensa colectiva de la OTAN, incluyendo en el futuro mecanismos de mando y control propios de la OTAN. Al establecer un enfoque “cooperativo”, también crea oportunidades para una mayor cooperación internacional en la materia, en especial con Rusia, en el marco del Consejo OTAN Rusia, con el objetivo a largo plazo de integrar a este país en un sistema global de defensa antimisiles.
- Tercero, la propuesta norteamericana es financieramente más viable, al prever un desarrollo en fases que se vaya adaptando tanto a los cambios tecnológicos como a la evolución de la amenaza. Permite por tanto redistribuir los costes en plazos más amplios, pero también entre socios y aliados. De ahí el temor de algunos miembros europeos de la OTAN de asumir elevados costes en situación de crisis económica y con recortes en los presupuestos de defensa. La cuestión del coste-beneficio centra ahora un complicado debate en el que el NCE deberá aclarar el grado de prioridad que tiene para los aliados la defensa antimisiles, qué papel tiene en la capacidad de disuasión de la OTAN y cómo juega el principio de solidaridad aliado: ¿escudo norteamericano o proyecto multilateral?

41 Por ejemplo, el sistema AEGIS que posee España.

4.6 El futuro de la disuasión nuclear aliada

Según el Concepto Estratégico de 1999 la disuasión nuclear aliada se justifica por la supuesta insuficiencia de las fuerzas convencionales para garantizar por sí mismas una disuasión creíble. Se considera “una contribución única” al hacer incalculables e inaceptables los riesgos que acarrearía una agresión contra la Alianza. Así, “para proteger y prevenir la guerra o cualquier forma de coacción, la Alianza mantendrá en el futuro previsible una *combinación apropiada de fuerzas nucleares y de fuerzas convencionales* con base en Europa, actualizándolas al nivel que sea necesario, que deberá ser el nivel mínimo suficiente”. El Concepto de 1999 se cuida de señalar que las fuerzas nucleares de los países de la OTAN no están dirigidas contra ningún Estado. No obstante, establece que la OTAN mantendrá, “al nivel mínimo compatible con el entorno de seguridad existente”, fuerzas subestratégicas⁴² con base en Europa⁴³ que garantizarán un enlace con las fuerzas nucleares estratégicas (norteamericanas)⁴⁴. La OTAN no dispone de fuerzas propias, menos aún nucleares, por lo que la política nuclear de la Alianza ofrece un marco político para la presencia de armas nucleares americanas en Europa, calificadas de “esenciales” para la seguridad del continente y de “garantía suprema de la seguridad de los aliados”. En aras de la “credibilidad del dispositivo nuclear de la Alianza”, de la “solidaridad” y de la “voluntad común de prevenir la guerra”, se exige de los aliados, de manera general, que participen en los roles nucleares, en el estacionamiento en tiempo de paz de fuerzas nucleares en su territorio y en los mecanismos de mando de control y de consulta.

Las fuerzas nucleares independientes del Reino Unido y de Francia se ven asignadas un papel auxiliar, de disuasión específica propia o nacional, y de contribución a la disuasión global y a la seguridad de los aliados. Ambos países consideran que, en un contexto de proliferación nuclear, resulta prematuro estimar que una amenaza nuclear no pueda surgir en el futuro y, por tanto, necesita conservar una mínima disuasión⁴⁵. Francia siempre ha mantenido su capacidad de disuasión nuclear al margen de la OTAN y, a pesar de su regreso a la estructura de mando integrado, sigue permaneciendo fuera del Grupo de Planes Nucleares (GPN). De

42 Estas fuerzas subestratégicas están formadas por aviones de doble capacidad y un pequeño número de cabezas nucleares Trident del Reino Unido. En circunstancias normales no se despliega ningún arma subestratégica en navíos de superficie o en submarinos de ataque.

43 Los países europeos que al parecer albergan armas nucleares de la OTAN son Alemania, Bélgica, Italia, los Países Bajos, Reino Unido y Turquía.

44 Concepto Estratégico de la OTAN, 1999, párrafos 42, 46 y 62-64.

45 White Paper – “*The Future of the United Kingdom's Nuclear Deterrent*”, presentado al Parlamento por el Secretario de Estado de Defensa y el Secretario de Estado para Asuntos Exteriores y de la Commonwealth, diciembre de 2006.

hecho, Francia mantiene en esta cuestión una posición más distante respecto de la OTAN que de la UE en la medida en que propone a sus socios europeos que lo deseen, un diálogo sobre el papel de la disuasión y su contribución a la seguridad común⁴⁶. Ofrecimiento que no hace extensivo a los aliados en la OTAN, puesto que, históricamente, Francia siempre ha ambicionado asumir en el ámbito de la UE, el mismo papel de garante último de la seguridad de sus socios a través de la disuasión ampliada (*extended deterrence*), que los EEUU hacia los aliados de la OTAN.

No cabe duda de que a largo plazo las tres potencias nucleares de la OTAN seguirán manteniendo su capacidad de disuasión nuclear. Sin embargo, **una de las aportaciones más novedosas y potencialmente más importantes del NCE puede ser ofrecer algunos avances en materia de desarme nuclear.** La OTAN es hoy en día la única organización en la que el armamento nuclear está de algún modo “multilateralizado”, por lo que cualquier paso que se adopte hacia el concepto de Cero Global (*Global Zero*)⁴⁷ puede ser de suma importancia. El contexto político no puede ser más propicio tras el discurso del presidente Obama en Praga, en marzo de 2009, en el que expuso su visión de un mundo libre de armas nucleares, la conferencia de revisión del TNP en 2010, la Cumbre sobre Seguridad Nuclear, los avances, aún por concretar, en las negociaciones de desarme de Ginebra, el proceso pos-START o la predisposición del Reino Unido a incluir el arsenal británico en una negociación sobre desarme más amplia⁴⁸.

La revisión de la posición nuclear de EEUU (*Nuclear Posture Review*), influirá de manera decisiva en la orientación del NCE en materia nuclear. Pero, en cualquier caso, **el NCE podría incluir o al menos iniciar una revisión de la política de defensa nuclear de la OTAN y lanzar un debate interno sobre cuál es el papel potencial de las armas nucleares en el actual contexto estratégico y cómo puede contribuir la OTAN al desarme y seguridad nuclear y a la lucha contra la proliferación nuclear.** Lo importante, no sería tanto que el NCE exhorte al desarme de los tres países de la OTAN con capacidad nuclear, puesto que ese compromiso ya está recogido, entre otros instrumentos, en el artículo 6 del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). Ni tampoco que contenga medidas específicas de desarme que, en cualquier caso, habrán de concretarse en las negociaciones bilaterales entre EEUU y Rusia.

46 *Défense et Sécurité Nationale - Le Livre Blanc*, junio de 2008, p. 70.

47 I. Daalder, “The Logic of Zero. Toward a World Without Nuclear Weapons”, *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 6, nov./dic. 2008.

48 *Prime Minister’s Written Ministerial Statement on nuclear non-proliferation*, 16 de Julio de 2009.

En este contexto, el NCE podría:

- Reconocer que, en el contexto estratégico actual, **el equilibrio entre los componentes nucleares y convencionales de la disuasión ha cambiado de manera fundamental de modo que se puede seguir reduciendo el peso de lo nuclear.**
- Afirmar que **un desarme nuclear gradual y equilibrado (nunca unilateral) refuerza la seguridad colectiva**, de modo que cabría anticipar en el futuro una desnuclearización de la OTAN como tal (no necesariamente de los tres aliados).
- Señalar que un paso hacia ese futuro a largo plazo sería **la posible eliminación del pequeño arsenal subestratégico de la OTAN en el marco de una negociación con Rusia.** Esta mantiene un arsenal de armas nucleares tácticas desproporcionado para compensar su inferioridad convencional.
- **Reafirmar la vigencia de la disuasión nuclear ampliada** (*extended deterrence*) que se mantendría a través de las fuerzas estratégicas estadounidenses (también las francesas y británicas) para hacer frente a posibles amenazas futuras (por ejemplo, un Irán nuclear).

Una decisión de este tipo permitiría ampliar el margen de maniobra de la administración norteamericana para poner las armas no estratégicas o subestratégicas de la OTAN en la agenda de desarme con Rusia. Cabría así la posibilidad de plantearse la retirada de todas las armas nucleares de EE UU y Rusia del continente europeo, para crear una zona libre de armas nucleares *de facto* (aunque no *de jure*) que se extienda desde la frontera este de Francia hasta los Urales. Aunque se trata de un escenario poco probable dada la creciente dependencia rusa de las armas nucleares subestratégicas para compensar su inferioridad convencional. Hoy en día, los únicos supuestos de emplazamiento de armas nucleares en el territorio de un país no nuclear se dan en el ámbito de la OTAN. Una posible supresión de las armas nucleares subestratégicas de la OTAN también sería una aportación a la lucha contra la proliferación en el marco de la conferencia de revisión del TNP. Podría facilitar la creación de una nueva regulación internacional por la cual se prohibiría que un arma nuclear pudiera estar permanentemente emplazada en el territorio de un Estado que no posea armas nucleares propias. Esto podría contribuir a evitar una situación futura en la cual otros países podrían imitar el acuerdo de la OTAN: Pakistán y Arabia Saudí, por ejemplo, o China y Birmania⁴⁹.

49 B. Tertrais, *El futuro debate sobre cuestiones nucleares en la OTAN*, ARI 117/2008, Real Instituto Elcano, 21 de noviembre de 2008.

4.7 La función expedicionaria: gestión de crisis y defensa territorial

La OTAN fue creada originalmente para ser una alianza militar de defensa colectiva, basada en el artículo 5. Pero en los últimos quince años se ha convertido en una organización predominantemente operativa, orientada hacia la gestión de crisis, sin restricciones geográficas previas⁵⁰. El actual Concepto Estratégico se aprobó en abril de 1999, en plena crisis de Kosovo, menos de cuatro años después de la primera intervención militar de la OTAN (en Bosnia en 1995) y su primera operación exterior (IFOR). El Concepto de 1999 reconocía que las misiones de gestión de crisis podían ser extremadamente exigentes y requerir las mismas cualidades políticas y militares que serían esenciales en una situación de las previstas por el artículo 5. Más que ninguna estrategia o declaración política, son las misiones y operaciones exteriores las que han tenido y siguen teniendo una influencia más importante en la evolución y transformación de la Alianza. También han hecho aflorar profundas divergencias en cuanto a la percepción de la amenaza y la existencia de culturas estratégicas muy distintas, que se reflejan en las limitaciones operativas (*caveats*), la disposición a participar en operaciones de combate y la capacidad política de asumir bajas. El NCE habrá de destilar toda la experiencia operativa acumulada en los últimos años y tratar de encontrar puntos en común.

De modo particular, por sus dimensiones y complejidad, por sus implicaciones en la seguridad global, las dificultades políticas que conlleva y por el número de bajas aliadas, la guerra en Afganistán proyecta una larga sombra sobre los debates del NCE. Conscientes de las incertidumbres que plantea la misión de ISAF para el futuro de la OTAN, parece que los aliados han alcanzado un consenso tácito sobre la necesidad de evitar que los debates sobre el NCE queden supeditados a la estrategia sobre Afganistán. De hecho, es posible que la palabra Afganistán ni siquiera figure en el texto del documento final pero, sin duda, inspirará muchas de sus conclusiones. La pregunta que se plantea es si las operaciones futuras se parecerán a ISAF o bien se trata de una situación única e irrepetible. Lo cierto es que ninguna operación de la OTAN ha sido igual que la anterior, ni probablemente sea como la próxima, de modo que los aliados siempre estarán enfrentados a opciones y decisiones distintas y tendrán que establecer prioridades sobre la marcha.

50 Desde 1999, la OTAN ha realizado o sigue realizando una operación de mantenimiento de la paz en Kosovo (KFOR), una operación mixta de alta intensidad en Afganistán (ISAF), una misión de vigilancia marítima antiterrorista en el Mediterráneo (*Active Endeavour*), labores de lucha contra la piratería en el Océano Índico, misiones de asistencia frente a catástrofes naturales (Katrina, en EE UU y Pakistán en 2005), una misión de formación de las fuerzas de seguridad en Irak (desde 2004), funciones de reforma del sector de seguridad en varios países de los Balcanes, misiones de apoyo logístico y de formación a la Unión Africana en Darfur y Somalia, etc.

El NCE deberá subrayar la complejidad e incertidumbre de las operaciones presentes y futuras –la idea de sorpresa estratégica–; la *naturaleza continua de la seguridad (security continuum)*, es decir la vinculación cada vez más estrecha entre los dos extremos –duro y blando– del espectro de seguridad (una operación como ISAF puede pasar del mantenimiento de la paz a una operación de combate); y la relación intrínseca entre la seguridad dentro del territorio nacional y la defensa avanzada a través de las operaciones expedicionarias.

La aparente dicotomía entre lo que algunos denominan operaciones “fuera de área” y la defensa territorial del artículo 5 es uno de los grandes debates de fondo que se dan actualmente en la OTAN. Los nuevos aliados exigen más énfasis en el artículo 5 para hacer actividades que no sean del artículo 5 y objetan que para estar “fuera de área” hay que estar “en área”. El NCE debería abordar esta cuestión en términos de continuidad, no de equilibrio. Se trata de cambiar el paradigma de la seguridad de la Posguerra Fría y adaptarlo al actual entorno de incertidumbre estratégica. El objetivo sería formular **un único concepto de defensa que se articula a través de dos funciones distintas, de proximidad (la defensa territorial) y avanzada (las operaciones expedicionarias)**. De hecho, durante la Guerra Fría, las fuerzas militares norteamericanas presentes en Europa eran “expedicionarias” y sin embargo tenían una función de defensa territorial. También hoy en día, cuando España realiza funciones de “policía aérea” en los países bálticos, una tarea típica de defensa territorial, en realidad está desplegando capacidades expedicionarias. En este sentido, las operaciones expedicionarias podrían considerarse como un “artículo 5 a distancia”. Los países más aferrados al concepto de defensa territorial se equivocan al establecer una falsa disyuntiva. Las operaciones pueden reforzar la disuasión de manera más creíble que cualquier ejercicio de crisis relacionado con el artículo 5.

Así como en caso de ataque a un aliado, el Artículo 5 obliga a responder a todos los estados miembros, la experiencia de Afganistán muestra que hay que reforzar la legitimidad política de las operaciones de gestión de crisis, con el objetivo de conseguir mayor apoyo para las intervenciones de la OTAN por parte de los gobiernos de los estados miembros, las opiniones públicas, los propios países afectados y, en general, el conjunto de la Comunidad Internacional. El NCE podría establecer una serie de criterios o parámetros⁵¹ cuya interpretación última corresponde al Consejo del Atlántico Norte:

51 Véase a este respecto la intervención de la Ministra de Defensa, Carme Chacón, en la conferencia de clausura del máster de relaciones internacionales del IBEI, Barcelona, 30 de enero de 2009, www.mde.es/actualidad/intervencion.

- Una amenaza clara contra la seguridad aliada, entendida como la seguridad de la mayoría de los aliados.
- Respeto a la legalidad internacional: el uso de la fuerza sólo puede hacerse desde un marco legal que provea la legalidad y legitimidad suficientes. Este debe ser definido por las instituciones internacionales oportunas, bajo el liderazgo de Naciones Unidas.
- Una estrategia política adecuada: con una perspectiva de resolución de la crisis a largo plazo y una definición clara del compromiso que se asume en términos geográficos, temporales y financieros.
- Una estrategia militar congruente con la estrategia política.
- Legitimidad democrática: un compromiso de transparencia respecto a las opiniones públicas y los gobiernos aliados acerca de los objetivos de la misión.
- Existencia de unos medios apropiados: unos presupuestos correspondientes al nivel de ambición política que se pretende y capacidades y fuerzas suficientes para llevar a cabo la misión.

Finalmente, el NCE podría estipular que *la defensa militar de los aliados y la participación en operaciones expedicionarias de respuesta a las crisis constituyen funciones básicas de la OTAN*. Se trataría de eliminar la jerarquía funcional que establece el Concepto de 1999, para que las misiones de gestión de crisis tengan el mismo valor que la defensa o la disuasión. Esto tendría dos implicaciones para los aliados. La necesidad de *transformar y modernizar las fuerzas armadas* para que estas sean equilibradas, flexibles y ágiles. Segundo, la *asunción solidaria de los compromisos operativos de la OTAN por todos los aliados*, de modo que unos pocos países no sigan cargando de manera desproporcionada con el peso de las operaciones militares, tanto en términos de bajas militares como de coste financiero. Esto exige la fijación de unos niveles de referencia concretos, no necesariamente en términos presupuestarios sino en contribuciones operativas.

4.8 Ámbito de actuación

En la reunión ministerial de Reykjavik de mayo de 2002, los aliados, declararon que “para realizar toda la gama de sus misiones, la OTAN deberá ser capaz de reunir sus fuerzas para desplazarlas rápidamente a donde sean necesarias, mantener las operaciones en la distancia y el tiempo, y lograr sus objetivos”. La misión en Afganistán puso fin al debate teórico sobre el ámbito de actuación de la OTAN. Sin embargo, la intención de la administración Bush de convertir a la OTAN en un “gendarme global”, reforzó una corriente contraria tendente a reconducirla a un ámbito estrictamente euroatlántico.

El equilibrio entre una zona de interés geográfico concreto y una proyección más amplia de la Alianza ya estaba en el propio Tratado de Washington. El artículo 4 adopta una perspectiva global en materia de consultas sobre asuntos de seguridad, mientras que el artículo 6 define el área geográfica cubierta por el artículo 5. Independientemente de la Declaración de Reykjavik y otros documentos posteriores y de la propia práctica de la organización, **el carácter global de la seguridad y los compromisos multilaterales hacen necesario que la OTAN mantenga un horizonte global desde una base euroatlántica.** Así lo entiende la propia ONU cuando solicita a la OTAN apoyo logístico en África o que lleve a cabo una misión en Asia. Puesto que el Tratado deja abierto el equilibrio entre funciones globales y regionales, en relación con el NCE, **se impone una aproximación funcional y no geográfica de la seguridad y la suficiente flexibilidad para que el Consejo pueda interpretar en cada caso las circunstancias geopolíticas concretas**⁵². No obstante, es importante que el NCE haga una referencia explícita al hecho de que **la OTAN no es un actor de seguridad global (por carecer de la legitimidad necesaria para ello), sino un actor en un contexto de seguridad global.**

En definitiva, el NCE debe dejar claro que:

- No hay límite geográfico para las funciones de defensa de la OTAN en la medida en que las amenazas se han desterritorializado. Si un país aliado es atacado desde otro que está fuera del área definida por el artículo 6, la OTAN puede tomar la decisión de actuar en dicho país en aplicación del art. 5 o tomar medidas defensivas fuera de área.
- Para las otras funciones que no sean de defensa – gestión de crisis u otras – sí cabría una limitación del ámbito de actuación geográfico. Pero no estableciendo áreas de influencia o limitaciones geográficas artificiales, sino a través de una serie de condiciones: límites funcionales, el concepto de área de atención geográfica preferente, cuestiones de legitimidad y legalidad, de oportunidad, de asociación (ONU, UE), etc.

4.9 Nivel de ambición

Los Conceptos Estratégicos no establecen de forma cuantitativa lo que los aliados quieren que la OTAN sea capaz de hacer, es decir cuál debe ser el *nivel de ambición de la Alianza* que normalmente figura en directivas ministeriales. En la actualidad viene definido como la capacidad de la OTAN de realizar simultáneamente dos

52 J. Ringsmose y S. Rynning, “Come Home, NATO? The Atlantic Alliance’s New Strategic Concept”, DIIS Report, 2009:04, Danish Institute for International Studies.

operaciones de gran envergadura y seis operaciones más reducidas. Sin embargo, en los últimos años, la OTAN ha tenido que hacer frente a una insuficiencia sistemática de fuerzas y medios para llevar a cabo sus funciones operativas (actualmente una operación de gran envergadura y tres reducidas). Una situación que no tiene visos de mejorar por la disminución de los presupuestos de defensa como consecuencia de la crisis económica. En este contexto, algunos abogan porque el NCE **revise a la baja el nivel de ambición de la OTAN o al menos que se lance una iniciativa para analizar en detalle y de manera realista esta cuestión, tanto en el actual contexto económico como en períodos de crecimiento económico.** Este podría plantearse como un “*nivel de capacidad*” para disuadir, defender y llevar a cabo operaciones. También debería tener en cuenta el marco global de contribuciones multilaterales en la propia OTAN, en la ONU y en la UE. En todo caso, este nivel de ambición tiene que ser coherente y creíble. No se puede incluir toda una serie de objetivos en el NCE sin que exista una voluntad política seria y la capacidad económica de proveer los recursos para llevarlos a cabo. De lo contrario el NCE corre el riesgo de ser un mero brindis al sol.

4.10 El enfoque global y las capacidades civiles

El NCE deberá proporcionar orientaciones sobre algunas de las cuestiones más complejas que se debaten actualmente en la Alianza en relación con la gestión de crisis: cuál debe ser la contribución “intrínseca” de la OTAN a los esfuerzos de la comunidad internacional en esta materia; qué desarrollo doctrinal para el enfoque global; cómo conseguir una aplicación más coherente de los instrumentos civiles y militares; y la cuestión más controvertida de si la OTAN debe desarrollar capacidades civiles propias para aquellos supuestos en que otras organizaciones no puedan o no quieran intervenir en una situación de crisis⁵³.

El enfoque global (*comprehensive approach*) fue asumido como doctrina propia de la OTAN, a partir de la cumbre de Riga en 2007, a pesar de numerosas reticencias políticas y militares. El abandono oficial por parte del Mando Conjunto estadounidense (USJFCOM) de la doctrina de las Operaciones Basadas en los Efectos (*Effects-Based Approach to Operations-EBAO*)⁵⁴, hasta entonces uno de los supuestos motores conceptuales del proceso de transformación militar aliado,

53 Declaración de la cumbre de Estrasburgo-Kehl, 4 de abril de 2009, párrafo 18, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm.

54 USJFCOM Commander’s Guidance for Effects-based Operations in *Joint Force Quarterly*, issue 51, 4th quarter 2008.

facilitó la adopción del enfoque global como doctrina sustitutoria⁵⁵. Sin embargo, desde que se empezó a debatir en la OTAN a comienzos de 2005, los aliados no se han puesto de acuerdo sobre el significado de este concepto, sin su contenido exacto, ni su aplicación práctica. En la actualidad, se utiliza tanto para un roto como para un descosido, con la consiguiente confusión de propios (OTAN) y extraños (ONU, UE, etc.).

En relación con el NCE, el enfoque global plantea tres grandes dificultades políticas:

1. Supone una revolución cultural que afecta a la propia *identidad de la OTAN como una Alianza político-militar para transformarla en una institución de seguridad multidimensional*. Esto crea resistencias por parte de un grupo heteróclito de aliados entre los que se mezclan inmovilistas y conservadores, países preocupados por los recursos, europeístas o nuevos aliados que quieren una Alianza centrada en la defensa territorial.
2. Plantea cuestiones fundamentales de legitimidad política relacionadas con el *orden multilateral de la Posguerra Fría y un sistema internacional de gestión de crisis típicamente fragmentado*, en el que intervienen las Naciones Unidas con su multitud de organismos especializados, la Unión Europea, la OTAN, organismos regionales como la OSCE, la Unión Africana, la Organización de Cooperación de Shanghái, etc. sin contar con las coaliciones *ad hoc* u otros foros como el G8.
3. Afecta directamente a *las relaciones entre la OTAN y la Unión Europea*, en la medida en que plantea una reorganización funcional de la gestión de crisis basada en la complementariedad e incluso una posible responsabilidad civil de la OTAN. Esto menoscaba la principal ventaja comparativa de la UE, que es la capacidad de movilizar la gama completa de instrumentos de gestión de crisis, ya sean militares, diplomáticos, humanitarios o financieros. Así, el enfoque global crea inquietud entre los aliados más europeístas que no desean realmente una complementariedad entre ambas organizaciones, por la especialización de funciones que supone a largo plazo y el riesgo de que la UE se convierta en la agencia civil de la OTAN. La preferencia sería gestionar una duplicación racional entre ambos organismos, oficialmente para disponer de todas las opciones políticas a la hora de decidir qué organización ejercerá la responsabilidad principal en una crisis determinada, aunque en realidad para mantener la ventaja de la UE, en una relectura del “multilateralismo competitivo”.

55 I. Pareja Rodríguez y G. Colom Piella, *El enfoque integral a la gestión de crisis internacionales*, <http://www.almendron.com/tribuna>.

El NCE puede ofrecer una definición consensuada de lo que se entiende por **enfoque global**⁵⁶, pues el término está adquiriendo significados cada vez más dispares a medida que se convierte en bálsamo para todos los males y solución a todos los desafíos de la OTAN. Aún manteniéndose en lo político y en un nivel estratégico, esta definición deberá evitar caer en generalidades y ofrecer una dirección clara en cuanto a mecanismos y modalidades.

Desde una perspectiva europeísta y española, también interesa que el NCE aborde algunos aspectos del enfoque global en sus dos dimensiones externa e interna.

- *A nivel interno*, el establecimiento de prioridades en el propio Concepto Estratégico ya supone un análisis introspectivo que permitiría determinar en qué áreas la OTAN puede aportar un verdadero valor añadido a la gestión de crisis. Obviamente **la ventaja comparativa de la OTAN estriba en su naturaleza militar**, en la posibilidad única e inigualable de generar capacidades militares, incluyendo las norteamericanas, y en las características fundamentales que definen dichas capacidades: mando y control (C2), interoperabilidad, procedimientos comunes y estandarización.

La OTAN también ha desarrollado un acervo importante, aunque poco conocido por la opinión pública, en el ámbito de la **formación y capacitación de fuerzas armadas y de seguridad**, incluidas las de policía o gendarmería, y la reforma del sector de seguridad (*security sector reform – SSR*) en contextos de reconstrucción del Estado (*state building*).

Por lo demás el NCE puede ofrecer un marco para el desarrollo práctico del enfoque integral en la OTAN, sobre todo a través de la **reforma del proceso de planeamiento operativo y una mayor interacción entre las estructuras civiles y militares**, por ejemplo a través de células de planeamiento y análisis integradas.

- *A nivel externo*, la OTAN debe ser consciente de que no es más que una pieza de un gran rompecabezas de organismos y actores multilaterales. En conjunto, la Comunidad Internacional tiene una *percepción global (comprehensive awareness)*, pero no ha sido aún capaz de desplegar un verdadero *enfoque*

56 Una posible definición del enfoque global sería aquellos mecanismos y modalidades de actuación de los actores internacionales que les permiten consultarse y cooperar entre ellos, en especial mediante el uso combinado de un amplio espectro de medios civiles y militares, sobre la base de una planificación civil y militar estrechamente coordinada, con el objetivo común de sincronizar y concertar su respuesta, generalmente en un contexto de gestión multilateral de crisis.

global (comprehensive approach) y cada organismo tiene su doctrina propia (el concepto de *misiones integradas* de Naciones Unidas o la *plataforma de seguridad cooperativa* de la OSCE). Existe también un desfase entre la ambición de la OTAN y la realidad, en la medida en que muchos organismos civiles no pueden o no quieren cooperar con los militares más allá de lo que consideran estrictamente necesario. Para muchos, la OTAN pretende coordinar el conjunto de la acción internacional en la gestión de crisis (una ambición real en Afganistán entre 2005 y 2007 que bien pudiera reavivarse en la actualidad). Términos utilizados por la OTAN como “relación estructurada” con otros actores, ahondan estos temores.

Por tanto, **el NCE deberá hacer prueba de modestia y no presentar el enfoque global como algo propio de la OTAN, sino como un concepto multilateral flexible y compartido al que la OTAN se propone contribuir.** También como un concepto válido para situaciones en las que la OTAN tenga un papel menor, auxiliar o de apoyo, no sólo para aquellos supuestos en los que una operación principal de la OTAN necesita un complemento civil. El NCE podría hacer una oferta abierta de diálogo a otras organizaciones especializadas planteando objetivos inicialmente modestos, como mejoras concretas de coordinación en operaciones, sobre todo en la fase inicial de planeamiento, que es la mejor manera de asegurarse una colaboración futura.

El NCE también puede impulsar el papel de la OTAN como plataforma transatlántica de diálogo, cooperación e intercambio de experiencias sobre interacción civil y militar. Igualmente, puede promover **un enfoque integral a nivel nacional** (*whole of government approach*), pidiendo a los aliados **mayores esfuerzos de coordinación y de implicación de los distintos ministerios y organismos nacionales en la gestión de crisis.**

Finalmente, el NCE podría establecer límites al enfoque integral en relación con el *desarrollo de capacidades civiles por parte de la OTAN*. En principio, la OTAN no debería desarrollar capacidades civiles propias por dos razones muy pragmáticas, aunque hay motivos de otra índole (ideológicos, preferencia hacia la UE, etc.). Primero porque acabaría diluyéndose la especificidad militar de la OTAN, que es su principal valor añadido. Segundo, porque a la larga, se cuestionaría el fundamento mismo del propio concepto de enfoque integral, ya que una OTAN con capacidades civiles, no necesitaría interactuar o coordinarse con otros organismos, por lo que volvería de nuevo a su situación inicial de aislamiento.

Sí cabe, no obstante, que el NCE **solicite a los aliados que desarrollen capacidades civiles nacionales para la estabilización y la reconstrucción**, de modo que puedan ponerse eventualmente a disposición de la OTAN en determinados supuestos. La OTAN también podría tener **un acceso reglado a los instrumentos de otras organizaciones**, aunque estas se mantengan políticamente al margen de la resolución de una crisis. Es la idea del “Berlín+ reversible” según el cual la UE pondría a disposición de la OTAN determinadas capacidades civiles en supuestos en los que la UE no quisiera implicarse directamente.

5. La dimensión política de la OTAN

Uno de los documentos más influyentes en la historia de la OTAN fue el informe Harmel (1967), que inauguró el periodo de la distensión durante la Guerra Fría. Propugnaba una política de doble vía para la Alianza, con dos funciones básicas de igual importancia cuyo objetivo era favorecer la seguridad y la estabilidad en Europa: por un lado la disuasión y la defensa y por otro la distensión y el desarme. En los últimos años, el carácter político de la OTAN se ha ido atenuando a favor de una postura más operativa. El Nuevo Concepto Estratégico (NCE) podría reequilibrar estos dos aspectos, resaltando la importancia de la función consultiva del artículo 4, el multilateralismo, la legitimidad, la anticipación y la prevención.

5.1 El artículo 4: la Alianza como foro de consultas transatlántico

El entorno contemporáneo de seguridad, antes que una amenaza directa a la que hay que responder militarmente, plantea un riesgo esencialmente político. Si no se gestiona adecuadamente ese riesgo, entonces puede dar lugar a implicaciones militares. **El papel de la OTAN no puede limitarse a la defensa militar sino que tiene que contribuir desde una perspectiva político-militar a la resolución política de determinadas situaciones antes de que estas acaben degenerando en una amenaza a la seguridad aliada.** Es el sentido de la función consultiva del artículo 4 del Tratado de Washington⁵⁷ que el Concepto Estratégico de 1999 reconoce como una tarea de seguridad fundamental de la OTAN. Sin embargo, el artículo 4 es raramente invocado y la OTAN no constituye realmente el “foro

57 Artículo 4 del Tratado de Washington: Las Partes se consultarán cuando, a juicio de cualquiera de ellas, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de cualquiera de las Partes fuere amenazada.

transatlántico esencial” en materia de seguridad al que suele hacerse referencia. Por ejemplo, nunca antes de establecer la misión de la OTAN en Afganistán, el Consejo Atlántico había tratado la situación en ese país, como tampoco se había tratado la situación en Georgia en el Consejo OTAN-Rusia antes del conflicto de agosto de 2008. A pesar de los *briefings* informativos sobre asuntos de interés aliado, lo cierto es que EE UU rara vez realiza verdaderas consultas antes de la toma de decisiones importantes sobre temas como Afganistán o la defensa antimisiles. Existe en la OTAN una tendencia a evitar toda controversia y por tanto un debate abierto, una vieja herencia de la Guerra Fría, que se refleja en la coreografía extremadamente codificada de las cumbres y reuniones ministeriales tan distintas de las de la Unión Europea en la que hay más debate y más decisiones no precocinadas.

El NCE podría **revitalizar las consultas con el objetivo de alcanzar una mayor cohesión interna sobre las prioridades clave de la Alianza**. El Consejo Atlántico debe poder discutir todas las cuestiones que preocupan a los aliados o a alguno de ellos, tanto para alcanzar acuerdos concretos, como para remitir una posible solución a otro ámbito multilateral o no. En los escenarios de crisis en los que la OTAN contribuye tropas, también es necesario que participe o al menos esté presente en los procesos de búsqueda de soluciones políticas y no sea un mero contribuyente de tropas.

La función consultiva también impone una obligación de intercambiar información y análisis suficientemente temprano en el proceso decisorio y de que se notifiquen oportunamente las decisiones o acciones nacionales que afecten a la seguridad aliada. En ese sentido no caben interpretaciones torpes de la soberanía nacional que lleven a decisiones unilaterales, aunque esto siempre dependerá del peso de cada país. Las consultas también son necesarias para una mejor comprensión del entorno estratégico y un conocimiento más profundo de los países y culturas en los que opera la OTAN. Finalmente, el artículo 4 puede jugar un papel importante para reforzar la confianza estratégica (*strategic reassurance*) como una fase anterior al artículo 5 y como una garantía de seguridad más. Es pues necesaria una reinterpretación más solidaria del mismo – si un aliado se siente amenazado, los demás tienen un problema. Sin embargo, el NCE deberá hacer prueba de realismo y reconocer de algún modo que una parte importante del debate transatlántico de seguridad se ha trasladado progresivamente al ámbito de las relaciones entre los EE UU y la Unión Europea.

5.2 Multilateralismo y legitimidad

La experiencia en los Balcanes y en Afganistán ha demostrado que la OTAN no puede aportar por sí misma soluciones a los desafíos de seguridad, aunque su contribución constituye una parte importante y valiosa del conjunto de la acción internacional. El enfoque global, más allá de sus aspectos operativos, supone un reconocimiento de que **la OTAN no puede ser un actor individual, sino que debe formar parte de una red de seguridad global**. No se trata, como se ha señalado más arriba, de una OTAN global en el sentido de una alianza mundial e ideológicamente definida de Estados afines, independientemente de su situación geográfica⁵⁸. Una OTAN global acabaría diluyendo la centralidad de la conexión entre EE UU y Europa y por tanto la identidad trasatlántica de la Alianza. Se trata más bien de **una OTAN que contribuye a la seguridad fuera de su área tradicional, a través de un concepto de “seguridad en red” (networked security) o seguridad cooperativa, como la única respuesta posible a los desafíos del siglo XXI**. El objetivo es vincular las capacidades militares de la OTAN a esa red de seguridad y que se desarrolle una cooperación indispensable con otros actores⁵⁹.

Políticamente, supone un reconocimiento de la OTAN como un actor multilateral efectivo frente al fenómeno de la renacionalización de las políticas de seguridad, resultado de la crisis económica, o frente a opciones unilaterales o coaliciones de oportunidad. Una buena base de partida para el NCE, sería **recuperar el espíritu del artículo 2 del Tratado de Washington**⁶⁰, una disposición sobre cuya aplicación práctica se ha reflexionado muy poco en los últimos años. Sin embargo, este proceso no está exento de dificultades ya que el contexto actual es mucho más complejo que aquel en el que se inscribía el Tratado de Washington. No sólo por la multiplicidad de actores, sino por los cambios en el sistema internacional en el que las democracias liberales no constituyen ya una “mayoría global”. También por la fragilidad del sistema de seguridad colectiva, resultado de una doble crisis –de legitimidad y de eficacia– que afecta a la mayoría de las instituciones de la sociedad internacional (entre las que está la propia OTAN) y a los instrumentos multilaterales de control de armamentos.

58 *NATO: An Alliance for Freedom*, FAES, Madrid, 2005.

59 Discurso de la Canciller Federal alemana, Angela Merkel, en la 45ª Conferencia de Seguridad de Munich, 7 de febrero de 2009.

60 Artículo 2 del Tratado de Washington: “Las Partes contribuirán al desarrollo de relaciones internacionales pacíficas y amistosas reforzando sus instituciones libres, asegurando una mejor comprensión de los principios en que se basan esas instituciones y favoreciendo las condiciones propias para asegurar la estabilidad y el bienestar. Tratarán de eliminar cualquier conflicto en sus políticas económicas internacionales y estimularán la colaboración económica entre algunas de las Partes o entre todas ellas.

La seguridad cooperativa es un proceso que exige paciencia y perseverancia para ir tejiendo esa red de seguridad. La OTAN podría utilizar su red de asociaciones (*partnerships*) para fomentar una seguridad cooperativa transregional. Esto complementaría la función global de la ONU en un ámbito en el que no tiene medios suficientes para estar presente de manera efectiva, contribuyendo así a reforzarla. La OTAN debería centrarse en desarrollar relaciones de seguridad cooperativa con los países del Diálogo Mediterráneo o de Asia Central, a través de una cooperación más estrecha con organismos regionales y subregionales. Una manera de vincular a la OTAN con China, por ejemplo, sería a través de una cooperación más estrecha con la Organización de Cooperación de Shanghai (SCO)⁶¹. También en áreas que empiezan a ser de especial interés para la seguridad aliada, como el área del Sahel y más concretamente los países de esta zona que están más próximos a la fachada atlántica, a través de mayor cooperación con la Liga de Estados Árabes o la Unión Africana.

Por otro lado, la OTAN adolece de un serio déficit de legitimidad y aceptabilidad política en muchas partes del mundo. Fuera del ámbito euroatlántico, la OTAN sigue siendo considerada (sin duda erróneamente) como una extensión armada de EE UU Y ello a pesar de su carácter intergubernamental, de la diversidad de intereses que coexisten en su seno, de las (discretas) solicitudes de apoyo que recibe de la ONU o del desarrollo de relaciones con países muy alejados de su entorno. En cualquier caso, esto limita su papel potencial en zonas donde podría aportar un importante valor añadido (Líbano en 2006 o Darfur en 2004-2006), o en el futuro, por ejemplo, en Oriente Medio de alcanzarse un acuerdo de paz global. Esta desconfianza hacia la OTAN también se manifiesta en muchos organismos internacionales, en particular la ONU y la UE. Así, el contenido inicialmente ambicioso de la Declaración Conjunta de Cooperación entre los Secretariados de la ONU y la OTAN de 2008⁶² fue rebajado hasta la mínima expresión por las reticencias de Nueva York a firmar un documento oficial con la OTAN. Sin embargo, alcanzar un nivel de cooperación profunda con la ONU es indispensable tanto para la eficacia del enfoque global como para cualquier función de la OTAN fuera de su ámbito de actuación tradicional.

En este sentido, el NCE deberá fortalecer el marco de legalidad y legitimidad en el que actúa la OTAN sobre todo en relación con Naciones Unidas. El Tratado de Washington y el Concepto de 1999 reconocen la responsabilidad principal del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

61 Z. Brzezinski, *An Agenda for NATO*, *Foreign Affairs*, vol.88, núm. 5, sept/oct 2009.

62 DSG (2008) 0714 (INV), "Joint Declaration on UN-NATO Secretariat Cooperation", 23 de septiembre de 2008.

Sin embargo, la materialización de esa responsabilidad en la ejecución de las operaciones de gestión de crisis ha tenido distintas interpretaciones con una tendencia hacia una mayor autonomía de la OTAN. Últimamente, el papel del Consejo de Seguridad se rebaja a la mera aprobación de resoluciones que respalden legalmente las actuaciones de la OTAN. El Concepto de 1999 utiliza un lenguaje particularmente oscuro en relación con la legalidad de las operaciones de la OTAN. Desde una perspectiva española cabría insistir en aclarar este punto y exigir que **el NCE especifique la necesidad de que la OTAN cuente con un mandato del Consejo de Seguridad para las operaciones que no sean del artículo 5 (las que pueden ser llevadas a cabo sin autorización previa del Consejo de Seguridad, de acuerdo con el artículo 51 de la Carta), lo cual no es sino codificar una práctica ya existente.** Kosovo quedaría como una excepción, en un contexto en el que se va desarrollando la doctrina de la Responsabilidad de Proteger (*Responsibility to Protect-R2P*). Por otro lado, siempre se podría hacer frente a futuras contingencias a través de coaliciones de voluntades sin necesidad de forzar consensos multilaterales. También podría señalar la disposición de la OTAN a contribuir a la naciente doctrina de la Responsabilidad de Proteger para prevenir o contribuir a poner fin a posibles genocidios u otros crímenes contra la humanidad y a violaciones masivas de los derechos humanos. De modo general, el NCE podría reivindicar las importantes referencias a la ONU en el Tratado de Washington y **reconocer sin tapujos la responsabilidad de la ONU en la coordinación de la acción internacional y su función legitimadora.**

5.3 Anticipación, prevención y gobernanza

La OTAN necesita reforzar su capacidad de anticipación adoptando una perspectiva de seguridad basada en el conocimiento (*knowledge-based security*). Para ello deberá centrarse en las prioridades identificadas por el NCE, mejorar las capacidades de alerta temprana, análisis y previsión, y reformar su ineficaz sistema de intercambio de inteligencia. La OTAN también debe dedicar mayor atención a la *prevención*, un ámbito muy descuidado, en el que sin embargo cosechó, junto a la UE y la OSCE, un importante éxito en Macedonia en el año 2001, evitando que el conflicto étnico se extendiera a todo el país. Esto exige un mayor conocimiento e información de las situaciones específicas y más recursos humanos especializados.

Finalmente, el NCE debería impulsar toda una serie de actividades de la OTAN encaminadas hacia la reducción de la amenaza, integrándolas quizás en un conjunto más coherente de contribución a la gobernanza y a un orden mundial más estable. Estas actividades podrían incluir **mayor atención a las cuestiones de desarme**

(incluido el desarme convencional), no proliferación y mecanismos de control o prohibición de armamentos. Por ejemplo, la OTAN podría adoptar una actitud más activa, no simplemente neutra hacia algunos regímenes de regulación de determinado tipo de armamento. La OTAN también podría hacer un uso más eficaz de su acervo militar multinacional, sin duda único en el mundo, reforzando la **“diplomacia de defensa”**. Esto incluiría mejorar la interoperabilidad con otros socios, la formación y reforma de los sectores de seguridad en países clave para el mantenimiento de la estabilidad regional, la cooperación en materia de defensa con potencias regionales o emergentes (Rusia, China, India), etc.

6. Rusia, el Este europeo y el futuro de la ampliación

6.1 Evolución de las relaciones OTAN-Rusia

Históricamente, se atribuye a Lord Ismay, Jefe de Gabinete de Winston Churchill durante la guerra mundial y primer Secretario General de la OTAN, la famosa frase que pretendía describir con un lenguaje directo y fácilmente comprensible la naturaleza y finalidad de la Alianza en el momento de su creación: Con la creación de la Alianza se trataba de mantener “los americanos dentro, los rusos fuera y los alemanes, bajo control”⁶³. Desde entonces, una parte numéricamente significativa y políticamente relevante de las naciones que entonces se encontraban bajo la “esfera de influencia de los soviets rusos”, son miembros de pleno derecho de la Alianza Atlántica; el territorio de la Federación Rusa comparte fronteras con naciones de la OTAN; la Federación Rusa tiene destacado en el Cuartel General de la OTAN una Representación Permanente que participa regularmente en las actividades del Consejo OTAN-Rusia y la Alianza tiene abierta una oficina de enlace en la capital moscovita, entre otros recursos para facilitar una eficaz colaboración entre las dos partes.

Es una realidad que en el marco de las relaciones entre la OTAN y la Federación Rusa se ha avanzado mucho, tanto en el terreno de las medidas de confianza y la transparencia de las actuaciones como en la cooperación puntual o en el proceso de consultas sobre temas de interés común. La Declaración sobre la Seguridad de la Alianza, documento precursor del Nuevo Concepto Estratégico (NCE), dedica un único párrafo a la relación OTAN-Rusia y lo hace además desde un

63 “NATO’s purpose was to keep the Americans in, the Russians out, and the Germans down”.

enfoque esencialmente positivo, argumentando a favor de un sólido partenariado cooperativo basado en los principios del Acta de Fundacional OTAN-Rusia de 1997 y la Declaración de Roma de 2002, cumbre en la que se creó el Consejo OTAN-Rusia⁶⁴.

Se podría considerar que desde la creación del Acta Fundacional OTAN-Rusia hasta el 8 de agosto de 2008, fecha en la que las tropas rusas repelen el intento del Presidente Saakashvili de recuperar la integridad territorial –según el criterio nacionalista georgiano– que atacan a Osetia del Sur, las relaciones entre la Alianza y la Federación Rusa no habían hecho sino progresar en el terreno del diálogo, la cooperación y el partenariado. Rusia continúa ocupando un lugar privilegiado en la “lista de tareas” del Consejo Atlántico. Y continuará ocupando esa posición mientras las relaciones exteriores de Rusia sigan manteniendo los principios de “áreas de influencia” y “relaciones de suma–cero” como líneas maestras de su política exterior.

6.2 Relaciones OTAN-Rusia: el estado de la cuestión

En el momento actual, una Rusia fortalecida hasta hace muy poco por los precios de los recursos energéticos está reinterpretando las sucesivas ampliaciones de la Alianza hacia el Este de finales de los años noventa y principios de este siglo, bajo claves crecientemente nacionalistas y excluyentes. Según la lógica rusa, independientemente del deseo de libertad de los pueblos y su derecho de libre asociación, Occidente no cumplió las promesas que había hecho a Rusia cuando ésta “permitió la caída del muro de Berlín”. Los rusos se refieren repetidamente a la ruptura por parte de Occidente del compromiso explícito de “respetar el área de influencia natural” de la Gran Rusia. En definitiva y según el pensamiento ruso oficial, Occidente ha abusado de la situación de debilidad rusa, producto del desajuste institucional y el vacío de poder efectivo para “entrar en su esfera de influencia” y sustraer de ella a naciones –ingratas– que habían sido liberadas del yugo del fascismo nazi por la Madre Rusia. Según esa lógica, Occidente ganó esa partida, Rusia la perdió. Es tiempo de equilibrar las relaciones.

Desde el punto de vista aliado, el planteamiento ruso es inapropiado y no responde a la realidad de los acontecimientos vividos a lo largo de los años inmediatamente posteriores a la descomposición del modelo soviético. En un mundo amenazado

64 El Consejo OTAN-Rusia (creado con la Declaración “*NATO – Russia Relations: A New Quality*”) es un mecanismo de consultas, búsqueda de consenso, cooperación, acción y decisión conjuntas en el que las naciones aliadas y Rusia trabajan como socios del mismo nivel sobre un amplio espectro de asuntos de seguridad de interés común.

por desafíos y riesgos “crecientemente globales”, las relaciones exteriores deben interpretarse como una negociación de geometría variable en la que, muy posiblemente, las dos partes van a salir beneficiadas si se alcanzan unos eventuales acuerdos de cooperación.

La ampliación de la OTAN a un grupo sustantivo de naciones que estuvieron bajo la dominación soviética no es, desde luego, el mejor escenario para que el NCE se pronuncie en términos más explícitos sobre la conveniencia de avanzar en el terreno de la cooperación constructiva. La adhesión de nuevos miembros desplazó el centro de gravedad geopolítico hacia el Este y esta percepción se ha puesto de manifiesto en el deterioro de las relaciones en los últimos tiempos. Ya ha sido apuntado anteriormente que los motivos de esos nuevos miembros para formar parte de la Alianza eran los mismos que animaron a las naciones occidentales a la creación misma de la Alianza.

Es previsible que en el NCE se aborde el tema de Rusia de manera intencionadamente genérica, sin mencionar los acontecimientos del verano 2008 en Georgia e incidiendo sobre todo en la necesidad de seguir cooperando como hasta ahora. Por otra parte, también sería posible y entra dentro de la lógica de la Administración Obama hacer un gesto de buena voluntad hacia Rusia y reforzar, aún más, el estatus privilegiado del que ya goza el NRC. Las consecuencias prácticas de ese gesto no tendrían un impacto excesivo en los temas que la Alianza se verá obligada a poner encima de la mesa en el futuro –no supone un compromiso *per se*, puesto que los asuntos de la agenda del NRC son establecidos por los 28 aliados junto con Rusia (es decir a 29 y no a 28+1)– y tendría una acogida e interpretación política muy positiva desde el gobierno de la Federación Rusa.

Se puede considerar que mientras que no haya “marcha atrás” –como sería el deseo de una parte significativa de los aliados y de otras naciones que han solicitado más o menos formalmente su ingreso en la Alianza–, se estará avanzando en el sentido adecuado. Desde el punto de vista práctico, se debe reconocer que la Alianza necesita la cooperación de Rusia en muchos aspectos, no sólo aquellos derivados de una interpretación decimonónica del equilibrio en materia de seguridad: lucha contra el terrorismo, sobrevuelos y apoyo a la operación en Afganistán, Inteligencia Operacional, colaboración en el ámbito de la seguridad energética, modelo productivo y cambio climático, cooperación en el ártico –High North–, etc. La agenda está llena de asuntos de interés común.

El nuevo Secretario General de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, en su discurso ante los medios de comunicación el 3 de agosto de 2009, inmediatamente

después de tomar posesión del cargo situaba la relación OTAN-RUSIA como la segunda de sus prioridades, inmediatamente después de las operaciones militares en Afganistán⁶⁵. Se debe destacar, no obstante, que para España, las relaciones entre OTAN y Rusia no tienen por qué ocupar un lugar privilegiado en la agenda exterior al privilegiarse la vía europea y la bilateral.

6.3 Defensa colectiva y cooperación con Rusia

Existe una aparente contradicción entre la reafirmación de la defensa colectiva como principio de cohesión, piedra angular y elemento básico del vínculo transatlántico por una parte, y los deseos de cooperación con Rusia por otra. No obstante esa aparente contradicción, el principio de defensa colectiva va a seguir siendo una cláusula irrenunciable para una inmensa mayoría de los aliados. Y esto va a ser así independientemente de que se privilegien y fomenten las operaciones expedicionarias, la proyección de fuerzas a la distancia estratégica que se determine, se trate o no de operaciones del artículo 5.

Para muchos aliados, fundamentalmente procedentes del centro y este de Europa, una relación “flexible y cooperativa” hacia Rusia, que muestre cierta “comprensión” hacia las posturas rusas es sencillamente intolerable. La ambigua imprecisión de las actuaciones aliadas hacia Rusia, junto al bloqueo ocasional y la indecisión en el proceso de toma de decisiones drásticas en las relaciones con Rusia son algunas de las razones que animan a estas naciones a buscar acuerdos bilaterales preferentes con los Estados Unidos al margen de la Alianza Atlántica. Los ofrecimientos nacionales para albergar instalaciones del escudo antimisiles deben ser considerados una muestra evidente de esta voluntad de relación bilateral al margen de la Alianza. No obstante, las decisiones de la Administración Obama en el sentido de suspender el despliegue de medios de dirección y guiado del sistema antimisiles en el Centro de Europa obligarán a plantear este asunto en un marco más amplio de reorganización del equilibrio nuclear.

Otra cuestión que podría afectar a las relaciones con Rusia, es la presión que ejercen unos pocos aliados para que se añada a la agenda del Consejo Atlántico los aspectos de seguridad del Océano Ártico. A pesar de que las naciones ribereñas del Océano Ártico⁶⁶, por su situación geográfica han seguido con interés las

65 *Pienso que durante mi mandato deberíamos desarrollar una auténtica (true) asociación estratégica con Rusia. Deberíamos extender la cooperación práctica en áreas donde compartimos intereses de seguridad. // ..Mi mensaje a los líderes rusos y al pueblo ruso es claro: creemos confianza sobre la base de la cooperación, y basemos nuestra cooperación en intereses compartidos.*

66 Cuatro naciones aliadas: Estados Unidos, Canadá, Groenlandia (Dinamarca) y Noruega, además de Rusia.

eventuales consecuencias que el cambio climático pudiera tener en la navegación y en el acceso a recursos energéticos en ese área, no fue sino la colocación de una bandera de la Federación Rusa en las profundidades del Océano Ártico en agosto de 2007, el punto de inflexión que desencadenó las alarmas. Las consecuencias del cambio climático podrían reavivar, de esta manera, las disputas en la delimitación de zonas económicas exclusivas que ya existen entre diversos países ribereños, incluso entre aliados.

Los intereses rusos en el *High North* ocupan un papel relevante por diversos motivos. El primero de todos, geográfico: Desde el Estrecho de Barents hasta la frontera con Noruega, la costa rusa recorre prácticamente la mitad del círculo polar ártico. Si esta costa fuera navegable unos meses al año, las consecuencias e implicaciones militares y de seguridad serían evidentes. En segundo lugar, por razones económicas: los recursos energéticos obtenidos al norte del círculo polar ártico suponen hoy el 20% del PIB de la Federación Rusa y los rusos son conscientes del potencial bajo los hielos⁶⁷.

Considerar a la Alianza Atlántica el foro adecuado para tratar temas de esta naturaleza no es un asunto que cuente con el consenso entre los aliados aun cuando resulta evidente que una negociación entre la OTAN y Rusia tiene más posibilidades de “equilibrio” que una negociación bilateral entre cada uno de los países de manera independiente. También hay que tener en cuenta la existencia de otros foros de cooperación internacional como el Consejo Ártico más indicados para resolver cuestiones jurídicas y de derechos económicos. En cualquier caso y como no podía ser de otra manera, Rusia se opone a retomar el escenario de bloques en la negociación de este asunto, y privilegia la negociación bilateral.

6.4 Rusia y la política de ampliación

Desde el punto de vista político existen principalmente tres razones que justifican las sucesivas ampliaciones que la OTAN ha llevado a cabo: en primer lugar, se satisfacen los deseos de formar parte del grupo de naciones libres dispuestas a comprometerse con la defensa de los objetivos y valores de la OTAN; en segundo lugar, un mayor número de miembros supone un factor de estabilidad en el espacio euroatlántico, pues la sinergia derivada de la pertenencia a un grupo

67 En una conferencia sobre seguridad en el Gran Norte pronunciada en Tromsø, Noruega en agosto de 2007, Claudia A. McMurray, adjunta al Secretario de Estado norteamericano manifestó que “según las agencias norteamericanas de la energía, el ártico podría albergar más del 25% de las reservas no descubiertas de petróleo y gas del mundo..”

ya establecido proporciona estabilidad regional; y finalmente, desde un punto de vista de seguridad militar, la adhesión de nuevos miembros, tras un periodo transitorio de normalización de las metodologías, adaptación de las estructuras y modernización de sistemas de armas, doctrina de uso etc., normalmente trae consigo la incorporación de nuevas capacidades militares, que se añaden a las existentes. Aunque este último punto pudiera ser objeto de diversas interpretaciones, atendiendo a las capacidades aportadas por los nuevos miembros y su contribución real y efectiva a la operatividad de las fuerzas aliadas.

La mayoría de los nuevos miembros se han integrado en la Alianza, con el objetivo único y explícito de obtener garantías de protección y seguridad frente al vecino del este. Si bien es cierto que las sucesivas ampliaciones han proporcionado estabilidad a la región y satisfecho los deseos de libertad y seguridad de los nuevos miembros, no es menos cierto que la Alianza se encuentra en la actualidad sobre la misma “línea roja” que Rusia se ha marcado como “límite aceptable”. **La eventual incorporación de naciones cuya voluntad popular está profunda y equitativamente dividida respecto a la pertenencia a la Alianza Atlántica, o con conflictos internos graves en el terreno de la soberanía o integridad del territorio propio no aporta elementos de estabilidad a una Alianza con dificultades para alcanzar el consenso sobre qué modelo de organización es necesaria.**

Considerando que dentro de la Alianza existen diversas formas de participación, más o menos vinculantes, que permiten la realización de ejercicios de interoperabilidad, operaciones de respuesta a crisis, participación en ensayos de conceptos doctrinales, asistencia a cursos de información, etc., entre otras actividades de naturaleza diversa, parece prudente pensar que **la Alianza no debe tener prisa por incorporar a nuevos miembros de pleno derecho procedentes de la Europa del Este**, siempre que no concurran las condiciones de decidida voluntariedad unido al aporte de adecuadas capacidades militares, de manera similar al proceso que se ha exigido a los actuales miembros.

A pesar de que en la Declaración sobre la Seguridad de la Alianza se dedica un completo párrafo a glosar las virtudes de la ampliación⁶⁸, parece recomendable **acometer en profundidad y con vocación de durabilidad una revisión de los criterios políticos de futuras ampliaciones**, para que las eventuales naciones

68 “NATO’s enlargement has been an historic success in bringing us closer to our vision of a Europe whole and free. NATO’s door will remain open to all European democracies which share the values of our Alliance, which are willing and able to assume the responsibilities and obligations of membership, and whose inclusion can contribute to common security and stability”.

candidatas conozcan las condiciones objetivas de acceso a la Alianza y no ocasionar expectativas frustradas, al tiempo que se evitan los agravios comparativos.

Desde el punto de vista nacional, y la vista de las amenazas y desafíos más próximos a nuestra nación, parece sensato pensar que **la Alianza deberá concederse un período de estabilización y optimización de las estructuras existentes antes de avanzar en un proceso de ampliación cuyos límites son, por el momento, inaprehensibles, y cuyo valor añadido desde el punto de vista de las capacidades militares y la estabilidad adicional resulta cuando menos controvertido.**

7. Partenariados y seguridad cooperativa

Las distintas formas de asociación o partenariado que ofrece la Alianza a sus socios permiten a las naciones que no son miembros de la Alianza Atlántica participar en distintos foros de diálogo político para tratar temas de seguridad de interés común, no solamente con la OTAN entendida como una organización monolítica, sino también bilateralmente con cada uno de los miembros que la integran.

El propósito de la Alianza Atlántica cuando en la cumbre de Londres de 1991 propuso la creación de la primera forma de partenariado, el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN)⁶⁹ era establecer un foro de diálogo y cooperación con las naciones de la Europa Central y Oriental desde el que discutir asuntos de interés común a ambas partes⁷⁰. Se puede decir que el concepto de partenariado nace precisamente con el final de la guerra fría y la con la voluntad de la Alianza de buscar nuevas formas de cooperación con “el mundo exterior” que permitan romper el aislamiento aliado en la gestión de crisis.

Si se analizan las múltiples y productivas actividades realizadas desde entonces en los distintos Partenariados (Asociación para la Paz, Consejo de la Asociación Euroatlántica –heredero del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte–, Diálogo Mediterráneo, Iniciativa de Cooperación de Estambul) se debe concluir que la fórmula del partenariado es un modelo que resulta de utilidad tanto a la Alianza, como a los asociados. Los Partenariados han permitido establecer

69 North Atlantic Cooperation Council (NACC).

70 Significativamente la primera reunión del CCAN se celebró el 20 de diciembre de 1991, el mismo día que se declaraba disuelto el Soviet Supremo, Mikhail Gorbachev presentaba su dimisión y, consecuentemente, desaparecía por descomposición el imperio soviético.

diálogo político sobre asuntos como la reforma del Sector de Defensa y Seguridad, han proporcionado el formato desde el cual articular la participación de naciones asociadas en operaciones de respuesta a las crisis, han actuado como puntos de recogida de fondos para la reconstrucción procedentes de donantes; y para muchos asociados, la pertenencia a un partenariado ha servido como “fase preparatoria” de un futuro proceso de adhesión, camino que han recorrido la mayoría de los nuevos miembros.

Existen sólidas razones de legitimidad e indicios suficientes que pudieran indicar que **el Nuevo Concepto Estratégico (NCE) va a ser el de la “seguridad cooperativa”**. Los EEUU, en particular, y el resto de los aliados, van a buscar la “cooperación” de actores no aliados para eventuales intervenciones, así como para la formulación de políticas aliadas. Los foros existentes deben de jugar un papel destacado en este nuevo modelo.

Además, la fórmula del partenariado puede facilitar la integración de organismos que no participan directamente en operaciones de combate (*no kinetics*) en el “enfoque global” de respuesta a las crisis que se planteen. Mediante la fórmula del partenariado se deberían superar los recelos de aquellos aliados que consideran que la OTAN debe limitarse a proporcionar seguridad militar con carácter regional. La Alianza podrá actuar como actor principal o complementario en cada una de las fases de la gestión de crisis, pero en cualquier caso, estaría en condiciones de desempeñar un papel relevante al proporcionar un “foro de integración de todos los actores empeñados” en la solución de la crisis, proporcionar su aportación más significativa: la seguridad militar; y estar en condiciones de decidir, en coordinación con los otros actores, la agenda de progreso de la misma.

Desde el punto de vista práctico, la alternativa del partenariado se puede describir como impecable, pues no añade complicación al proceso de diálogo necesario para el consenso en el seno de la Consejo Atlántico y, por otra parte, desde el punto de vista de la legitimidad de las actuaciones, el partenariado aumenta enormemente las garantías de legitimidad de las actuaciones exteriores, precisamente por la participación de un número más amplio de actores en las operaciones.

7.1 Relaciones OTAN-Unión Europea

Las relaciones entre la OTAN y la Unión Europea merecen un tratamiento diferenciado dentro de las fórmulas del partenariado, lo que también debe reflejarse en la estructura del NCE.

En primer lugar, conviene resaltar que no existen rivalidades ni desencuentros entre ambas organizaciones. Y no existen por la sencilla razón de que lo único que tienen en común en el marco de las **competencias**, el **propósito**, la **historia**, la **experiencia**, la **organización** y la **finalidad de constitución** de las dos organizaciones se limita a las 21 naciones que pertenecen a ambas. Por este motivo, las actividades que desarrollan de manera independiente ambas organizaciones, así como el deseo de la UE de emprender alguna operación dentro de las misiones Petersberg⁷¹ de manera autónoma, esto es, sin recurrir a los medios y capacidades aliados, no deben entenderse como desencuentros entre ambas.

En la composición de las dos organizaciones hay un número tan significativo de naciones en común que es imprudente y estéril ignorar esa realidad:

- 21 de los 27 miembros de la UE son también miembros de la OTAN. De los seis que no lo son, **todos**, con la excepción de Chipre (por el momento) –Austria, Finlandia, Irlanda, Malta y Suecia– son miembros de la Asociación para la Paz de la OTAN. De los últimos cinco, sólo Malta no tiene un contingente militar sirviendo bajo control operacional de la OTAN en Afganistán o los Balcanes.
- De los 28 Estados miembros de la OTAN, sólo Noruega, EE UU, Canadá e Islandia, no están en la UE. Descontando las dos naciones norteamericanas, en realidad únicamente dos naciones europeas aliadas no están integradas en la UE. Por el momento.

Por otra parte, no es adecuado buscar una simetría o semejanza entre las dos organizaciones, pues el interlocutor adecuado de la Alianza Atlántica para temas de seguridad, no es la Unión Europea como tal, sino las instituciones del segundo pilar de la UE dedicadas a tratar los temas de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)⁷². La PCSD no es sino una de las muchas políticas comunes de la UE; concretamente una de las más recientemente creadas y una de las menos relevantes en términos relativos si atendemos al porcentaje de gente trabajando

71 Las «misiones de Petersberg» forman parte de la política europea de seguridad y defensa (PESD). Se incluyeron de forma expresa en el Tratado de la Unión Europea (artículo 17) y se desglosan en:

- misiones humanitarias o de rescate;
- misiones de mantenimiento de la paz;
- misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

Estas misiones se crearon mediante la declaración de Petersberg, adoptada tras el Consejo de Ministros de la UEO de junio de 1992. Con arreglo a dicha declaración, los Estados miembros de la UEO deciden poner a la disposición de la UEO, pero también de la OTAN y de la Unión Europea, unidades militares procedentes de todo el abanico de sus fuerzas convencionales.

72 Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1º de diciembre de 2009, la Política Europea de Seguridad y Defensa ha pasado a ser Política Común de Seguridad y Defensa.

para ella o al limitado presupuesto que maneja, comparativamente con otras competencias de la Secretaría General del Consejo de la UE.

Tratándose de democracias occidentales, los valores que comparten ambas Organizaciones son similares; y por ese mismo motivo, las amenazas a las que se enfrentan las naciones que las integran son las mismas⁷³. Para enfrentarse con eficacia a estas amenazas es necesaria una asociación de amplio espectro y una fuerte sinergia entre la OTAN y la Unión Europea (UE).

En la cumbre de Washington de 1999 (50º aniversario de la OTAN) los aliados decidieron elaborar un nuevo marco de relaciones OTAN-UE que desembocaría años después (noviembre 2002) en la aprobación de los “acuerdos Berlín Plus” entre ambas organizaciones. Los acuerdos Berlín Plus sientan la base de la cooperación OTAN-UE en el ámbito de la gestión de crisis y permiten a la Alianza apoyar operaciones dirigidas por la UE en las que no participa la OTAN en su conjunto. Sus principales elementos pueden resumirse de la siguiente manera:

- Garantía de acceso de la UE a la planificación operativa de la OTAN, con vistas a una utilización efectiva en el marco de la planificación militar de operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UE.
- Potenciación del papel europeo del Comandante Adjunto de las Fuerzas Aliadas en Europa (SACEUR) de la OTAN –que estará al mando de la operación dirigida por la UE (y que sigue siendo un europeo)– y posibilidad de un mando OTAN europeo para operaciones dirigidas por la UE.
- Disponibilidad de las capacidades y activos comunes de la OTAN (unidades de comunicación, cuarteles generales, etc.) para operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UE.
- Acuerdo de seguridad OTAN-UE (intercambio de información clasificada en virtud de normas de protección recíproca).
- Procedimientos que deben seguirse para la gestión de activos y capacidades de la OTAN (puesta a disposición, seguimiento, devolución y retirada).
- Modalidades de consultas OTAN-UE en el contexto de una operación de gestión de crisis dirigida por la UE que recurra a activos y capacidades de la OTAN.
- Integración en el sistema de establecimiento de los planes de defensa de la OTAN –que existe desde hace tiempo– de las necesidades y capacidades

73 Como no puede ser de otra manera, existe una absoluta coincidencia entre las amenazas identificadas y relacionadas en el informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad –“Ofrecer seguridad en un mundo en evolución”– publicado el 11 de diciembre de 2008 y las amenazas y desafíos que recoge la Declaración sobre Seguridad de la Alianza –documento precursor del nuevo concepto estratégico–, publicado el 4 de abril con ocasión de la cumbre de Estrasburgo-Kehl.

militares que puedan requerirse para operaciones militares dirigidas por la UE, con vistas a garantizar la disponibilidad de fuerzas bien equipadas y entrenadas para operaciones dirigidas por la OTAN o por la UE⁷⁴.

La asociación entre la OTAN y la Unión Europea, tal y como está redactada en la “Declaración Conjunta UE-OTAN sobre la Política Exterior y de Seguridad Común” se sustenta en los siguientes Principios comunes:

- Una asociación que refuerza mutuamente dos organizaciones **de naturaleza distinta**.
- La concertación, el diálogo, la cooperación y la transparencia efectivas.
- La igualdad y el respeto de la autonomía de decisión y de los intereses de la Unión Europea y de la OTAN.
- El respeto de los intereses de los Estados miembros de la Unión Europea y de la OTAN.
- El respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.
- El desarrollo transparente, coherente y mutuamente ventajoso, en lo que se refiere a las necesidades en materia de capacidades militares comunes a las dos organizaciones.

Los tres objetivos declarados son los siguientes:

- La Unión Europea velará por asociar en la medida de lo posible a la PESD⁷⁵ a los miembros europeos de la OTAN que no forman parte de la UE.
- La OTAN prestará su apoyo a la PESD y dará a la Unión Europea un acceso garantizado a las capacidades de planificación de la OTAN.
- Las dos organizaciones acordarán disposiciones destinadas a garantizar el desarrollo coherente, transparente y mutuamente ventajoso de sus necesidades comunes en materia de capacidades.

7.2 Cooperación práctica: operaciones de respuesta a crisis

Las asociaciones a nivel global deben crear una nueva cultura de cooperación sobre seguridad entre la Alianza y otros actores, corrigiendo así errores, evitando malentendidos y mejorando el conocimiento y comprensión de las condiciones regionales más importantes a la hora de diseñar respuestas de seguridad eficientes

74 Texto extraído de la síntesis de legislación de la UE.

http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/133243_es.

75 Véase nota 66.

frente a las amenazas actuales y futuras. Dentro de este escenario de colaboración operativa en expansión con socios muy distantes geográficamente, la cooperación entre la OTAN y la UE debe convertirse en la espina dorsal de una comunidad euroatlántica robusta.

Por otra parte, también la Unión Europea se ha ido convirtiendo en un actor internacional, que realiza misiones civiles y militares de gestión de crisis, reforma del sector de la seguridad, consolidación del Estado de Derecho, y ayuda en la vigilancia fronteriza, tanto en países vecinos como en áreas más lejanas. Entre sus zonas de actuación se pueden mencionar los Balcanes, el Cáucaso, Europa Oriental, el Mediterráneo y Oriente Medio, así como lugares mucho más distantes como la República Democrática del Congo (RDC) e Indonesia. El despliegue de tropas de la UE a mediados de 2006 en la RDC demostró que el África Subsahariana va a ser uno de los ejes de la política de seguridad y asistencia de la UE. Tanto la operación militar europea contra la piratería en aguas del golfo de Adén y el Índico, como el planeamiento de una misión de entrenamiento para las fuerzas somalíes en territorio de Uganda refrendan esta valoración.

La OTAN y la Unión Europea afrontan retos similares en muchas áreas. Un ejemplo de esto sería el caso de Kosovo, donde se han desarrollado políticas complementarias y forjado eficientes vínculos cooperativos. Según el plan del Enviado Especial de las Naciones Unidas, Martti Ahtisaari, la Unión Europea reemplazará la actual presencia sobre el terreno de la OTAN en Kosovo, y así la KFOR, que se ocupa de promover la paz y estabilidad en la provincia, será transferida a la UE, y un Representante Civil Internacional (ICR) de esta última organización asumirá la responsabilidad de la implementación del acuerdo sobre el estatus final.

La región “Cáucaso y Mar Negro” representa otra área adecuada en la que buscar elementos de complementariedad entre la OTAN y la Unión Europea. Ambas organizaciones tienen objetivos comunes en la zona: mantener la estabilidad, mejorar la economía de la zona, promover la reforma del sector de seguridad, combatir el tráfico de armas, drogas y seres humanos, mejorar la gestión fronteriza, e impulsar la democratización. No es menos cierto, sin embargo, que en este momento la OTAN y la UE carecen de una visión estratégica común para la región del Cáucaso y Mar Negro. La Unión Europea pretende crear un “anillo de amigos” que rodee su periferia a través de su Política de Vecindad Europea (ENP), y este enfoque incluye las naciones ribereñas del Mar Negro. La OTAN, por su parte, está impulsando un concepto de “puente/barrera” para esta zona, por su carácter de puente a la región del Mar Caspio, tan importante desde un punto de vista energético, y de barrera frente a amenazas transnacionales.

La asociación estratégica también incluye otros temas de interés común, en articular los relacionados con el planeamiento y desarrollo de capacidades militares. En mayo de 2003 se creó un “Grupo de Capacidades UE-OTAN”⁷⁶ para supervisar que las capacidades de la Unión Europea y las aliadas se refuercen mutuamente y, recientemente estudia la manera de realizar ejercicios de interoperabilidad, entrenamiento y otros tipos de actividades entre la Fuerza de Reacción Rápida de la OTAN (NRF) y los Grupos de combate de la UE (*EU Battle Groups*), como parte de la agenda prevista bajo los acuerdos Berlín Plus.

Es habitual también que las dos organizaciones intercambien información sobre sus respectivas actividades de manera regular, tanto en el nivel más alto de decisión –Reuniones de Representantes Permanentes entre el Consejo Atlántico y el Consejo de Política y de Seguridad en la UE, CAN-COPS–, reuniones entre los Comités Militares respectivos (MC-EUMC) y reuniones puntuales de expertos para tratar asuntos de su competencia, en áreas como el planeamiento de operaciones, desarrollo de capacidades, etc.

Además de la coordinación en la resolución de desafíos y problemas reales: lucha contra el terrorismo, colaboración en Afganistán, situación en distintas áreas del área euroatlántica, lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva, etc., en noviembre 2003 tuvo lugar el primer ejercicio de gestión de crisis realizado de manera conjunta entre la OTAN y la UE, el CMX/CME 03, basado en los principios de los Acuerdos Berlín Plus y se articuló sobre los mecanismos de planeamiento de una Operación de la Unión Europea, con utilización de recursos OTAN, pero sin participación directa de la Alianza. Está prevista la realización de otro ejercicio conjunto OTAN-UE en la segunda mitad del año 2010.

7.3 El Nuevo Concepto Estratégico y las relaciones OTAN-UE

El principal escollo político para el desarrollo de las relaciones OTAN-UE es la cuestión turcochipriota. Es improbable que mejore el marco político antes de la cumbre de Lisboa de noviembre de 2010 que, en principio, ha de aprobar el NCE. Es cierto que caben opciones intermedias como facilitar la participación de Turquía en la Agencia de Defensa Europea, una antigua reivindicación de Ankara. O bien, de manera más ambiciosa, avanzar en el proceso de integración de Turquía ofreciendo alguna perspectiva que supere el bloqueo actual. En cualquier caso, la cuestión de fondo es el acercamiento de Turquía a la Unión Europea y eso es algo sobre lo que, lógicamente, el NCE de la OTAN tiene poco que decir.

76 NTO-EU Capability Group.

Otra opción sería explotar las permeabilidades del sistema para intentar mejorar la situación actual y avanzar de manera pragmática en una serie de cuestiones. Se trata de pequeños movimientos tácticos que quedan por debajo del nivel del NCE. Paradójicamente, la actual crisis económica y la consiguiente reducción de los presupuestos de defensa, ofrece una oportunidad para ambas organizaciones ya que permite plantear las relaciones desde posiciones más pragmáticas. Tanto la OTAN como la UE se enfrentan a un riesgo de sobrevaloración política de las misiones exteriores, con opiniones públicas crecientemente desapegadas y una insuficiencia de recursos para el despliegue en operaciones y el desarrollo de capacidades expedicionarias. Así, el desarrollo de capacidades y la búsqueda de mayor compatibilidad entre el planeamiento de capacidades de la OTAN y el de la UE, probablemente adquieran una importancia creciente en el conjunto de la relación.

En este contexto, el Concepto Estratégico podría contribuir (modestamente) a mejorar las relaciones OTAN-UE mediante una serie de medidas concretas:

1. El NCE podría ir más allá que las declaraciones de las cumbres de la OTAN de Bucarest y Estrasburgo/Kehl y **resaltar el papel de la UE como actor estratégico global**, reconociendo la autonomía estratégica de la UE, más allá del mero reconocimiento de la importancia de la defensa europea. Por otro lado, podría reconocer la capacidad de la UE, e incluso su ventaja comparativa, en el enfoque global de la seguridad y más específicamente que la UE posee capacidades civiles específicas (policía, justicia, aduanas, etc.) de las que carece la OTAN.
2. En materia de desafíos y amenazas, el NCE podría hacer **alguna referencia a la Estrategia Europea de Seguridad y su revisión de 2008**. La definición de los riesgos y amenazas debería ser similar ya que las dos organizaciones comparten el mismo entorno geoestratégico y los mismos valores. Sin embargo, los intereses pueden ser distintos y, por tanto, también el orden de prioridades y la asignación de responsabilidades. Las capacidades son también distintas – la UE no puede apoyarse en la potencia global norteamericana, ni tiene las estructuras de la OTAN.
3. En conjunto, y dado el bloqueo político actual, el NCE puede contribuir a crear **un marco político más favorable** de modo que se puedan aprovechar mejor las permeabilidades del sistema e intentar avanzar de manera pragmática en una serie de cuestiones que quedarán al margen del NCE. Entre otras medidas, se podría explotar al máximo los mecanismos informales de cooperación: agenda informal del Consejo Atlántico Norte-COPS, otros foros informales como los llamados encuentros trasatlánticos (que tienen lugar desde septiembre

de 2005), contactos entre los dos secretariados, Grupo de Alto Nivel (una propuesta francesa de reuniones regulares entre los Secretarios Generales). También considerar favorablemente algunas de las peticiones de Turquía (participación en la Agencia de Defensa Europea, formalizar el un estatus de socios contribuyentes a operaciones de la UE, etc.). Finalmente, buscar avances concretos en materia de desarrollo de capacidades.

7.4 La OTAN, el Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul

España ha sido, desde su constitución en 1994, una de las naciones más firmemente volcadas en el foro político aliado conocido como Diálogo Mediterráneo (MD) en el que participan Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos, Mauritania y Túnez. La pertenencia de Israel al Diálogo Mediterráneo amplía la dimensión de los asuntos que se abordan en este foro. El formato habitual del MD es de tipo bilateral, OTAN +1, aunque ocasionalmente se mantienen reuniones conjuntas, OTAN + 7, en las que participan, en el nivel que se determine, la totalidad de los aliados más las siete naciones no europeas del foro. Desde el punto de vista práctico, la existencia del Diálogo Mediterráneo ha encuadrado y favorecido, entre otros asuntos, la participación de tropas de estas naciones no aliadas en operaciones dirigidas por la OTAN, fundamentalmente en los Balcanes (IFOR, SFOR, KFOR).

De manera separada, pero complementaria al Diálogo Mediterráneo, la Cumbre de junio del año 2004 lanzó la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI), orientada hacia la cooperación con los países de Oriente Medio. Tal y como se afirma en su carta de constitución, la ICI complementa otros procesos e iniciativas paralelas, aunque distintas de ella, como el Diálogo Mediterráneo evitando duplicidades y sin “buscar el debate político sobre asuntos que deben ser tratados más adecuadamente en otros foros”.

La situación geográfica de España obliga a privilegiar estos foros esencialmente mediterráneos en el seno de la Alianza Atlántica. Se ha citado en diversas ocasiones que, como resultado de las sucesivas ampliaciones, el “centro de gravedad” de la Alianza se ha desplazado hacia el centro de Europa. Este desplazamiento ha situado a España en una posición excéntrica, en la que nuestros intereses de seguridad son compartidos solo tangencialmente por la mayoría de nuestros aliados en el seno de la Organización. Es necesario que nuestros intereses y preferencias nacionales se vean reflejados en la relevancia que el NCE conceda a los foros políticos mediterráneos.

8. Fuerzas, capacidades y transformación

8.1 Capacidades y fuerzas militares

La revisión de las capacidades de la Alianza en su etapa reciente desde el final de la guerra fría, viene determinada por las decisiones adoptadas en las cumbres que siguieron a la Cumbre de Washington del 50º aniversario de la Alianza, cumbre en la que además, se aprobó el Concepto Estratégico que todavía está en vigor en la actualidad.

En Washington se lanzó la *Defense Capabilities Initiative*. De acuerdo con el texto de su introducción, el objetivo de esta iniciativa era **“mejorar las capacidades de defensa para asegurar la efectividad de las operaciones multinacionales futuras en todo el espectro de las misiones aliadas tanto en el entrono estratégico actual, como en el futuro previsible, con atención especial a mejorar la interoperabilidad entre las fuerzas de la Alianza y, cuando sea necesario, entre la Alianza y las Fuerzas de los socios y partenariados.”**

En esa cumbre se identificaron una serie de áreas en los que era necesario mejorar y se creó un Grupo Director de Alto Nivel⁷⁷ para comprobar la evolución de esta iniciativa. Las áreas señaladas, con especial acento en la interoperabilidad, fueron las siguientes: **movilidad y capacidad de despliegue de las fuerzas; sostenibilidad y logística; capacidad de actuación efectiva y durabilidad; y sistemas de Mando, Control y Comunicaciones.** La naturaleza de las áreas

77 High Level Steering Group (HLSG).

identificadas muestra claramente que se ha producido un cambio en el tipo de operaciones que la Alianza prevé tener que emprender.

Pero sin duda alguna, la cumbre más relevante desde el punto de vista de las capacidades militares, su evolución y transformación, fue la Cumbre de Praga de noviembre de 2002. En esa cumbre los Jefes de Estado y de Gobierno aliados decidieron y aprobaron, en el terreno de la transformación y de las capacidades, adoptar las siguientes medidas:

- Crear la Fuerza de Reacción Rápida de la OTAN (NRF),
- Revisar y optimizar la estructura de Mandos de la Alianza, con la creación del Mando de Transformación en Norfolk (USA)
- Aprobar el Compromiso de Capacidades de Praga.

Siete años después es tiempo de hacer una valoración de los resultados de estos acuerdos. En su concepción original, la NRF debería haber consistido en una fuerza (25.000 militares) que integraría a elementos de los tres ejércitos (tierra, mar y aire), flexible, interoperable, sostenible y tecnológicamente avanzada para desplegar inmediatamente y donde fuera necesario a petición del Consejo Atlántico. La capacidad operativa inicial (IOC) de la NRF se consideró alcanzada en octubre de 2004 (dos años después de la decisión) y la capacidad operativa final, en octubre de 2006.

Complementariamente a esta disponibilidad y capacidad inmediata de actuación, la NRF debería haber sido un “vehículo para la transformación” de las fuerzas armadas de las naciones aliadas. Ya no se trataba de enfrentarse con fuerzas y medios estáticos a masivas oleadas de acorazados rusos, sino que debía tener un carácter esencialmente “expedicionario” esto es, con capacidad de proyección hacia escenarios alejados de los confines geográficos de las naciones aliadas. A pesar de las buenas intenciones del proyecto inicial, la NRF ha desplegado una sola vez en su historia⁷⁸. El componente terrestre de esta operación estuvo liderado por España, que acudió en misión humanitaria para auxiliar a las víctimas del seísmo ocurrido el 8 de octubre el año 2005 en Pakistán.

La NRF ha encontrado dificultades para que el Consejo Atlántico autorizara su empleo por falta de acuerdo entre los aliados sobre la oportunidad, conveniencia

78 La Alianza envió mediante dos puentes aéreos (Alemania y Turquía) suministros de emergencia para socorrer a las víctimas del seísmo. 168 vuelos trasladaron 3.500 toneladas de suministros, incluidas tiendas, mantas y lechos de campaña para la supervivencia. España lideró las unidades de Ingenieros (caminos, castrametación, etc.) y sanitarias de la NRF que estuvieron trabajando sobre el terreno.

o necesidad para hacerlo. Por otra parte y esto es lo más significativo, las naciones aliadas, con carácter general, no han cumplido sus compromisos para asignar fuerzas según los turnos acordados entre las naciones para proporcionar medios a la Fuerza de Reacción Rápida de la Alianza. La situación de la NRF en la actualidad, por tanto, no es alentadora. En palabras de Hans Binnendijk, de la Universidad de Defensa Nacional americana, “la NRF es una fuerza que debería basar su actuación en ‘esteroides’ y en realidad, se encuentra en cuidados intensivos”⁷⁹.

Reconocer formalmente esta situación llevaría consigo la necesidad de asumir el fracaso del proyecto, lo cual no es fácil pues, de manera inmediata, las naciones se verían obligadas a adoptar las medidas necesarias para corregir esa situación. Como medida paliativa, algunos aliados han presentado propuestas alternativas. En particular, el Reino Unido ha propuesto la creación de una “fuerza de solidaridad” aliada, de entidad Batallón reforzado (1500 militares), en cuya composición participarían un número elevado de naciones con la misión de “hacer evidente el mensaje político” que se quiere transmitir, sin que fuera necesario dotarla con medios de combate pesados. En caso de conflicto, esta fuerza actuaría como precursora del NRF, dando tiempo a su constitución y demostrando la decisión política de una actuación aliada coordinada⁸⁰.

La creación del Mando de Transformación (ACT) no fue problemática, pues desde el punto de vista práctico, se adaptaron las instalaciones en las que estaba ubicado el Mando Supremo Aliado del Atlántico (ACLANT) en Norfolk, al tiempo que la Alianza mimetizaba el modelo estadounidense localizado en las inmediaciones. Las naciones han cubierto los puestos asignados y ACT comenzó inmediatamente su labor de “diseño de las capacidades aliadas que deberá tener la OTAN en el futuro”. Esta misión genérica conlleva la gestión de los paquetes de capacidades y el análisis del progreso en la consecución de los mismos.

En lo que se refiere a la optimización de la Estructura de Mandos, existe un acuerdo unánime por parte de los aliados sobre la necesidad de acometer una reforma

79 “NRF is a force that should be on steroids, and instead it’s on life support”.

80 Independientemente de las similitudes que se pueden encontrar con los “Battle Groups” con los que se ha dotado la Política Común de Seguridad y Defensa, en la OTAN existe un antecedente a este tipo de unidad: La Fuerza Terrestre Móvil del Mando Aliado en Europa (Allied Mobile Force Land – AMF-Land) era una unidad de entidad Brigada (5000 militares), estacionada en Alemania durante la guerra fría, con la misión de actuar de “elemento aglutinador” de decisiones. El objetivo no confesado de la constitución de esta unidad era que, en caso de conflicto, al estar empeñadas fuerzas de todas las naciones en los primeros combates, impedir que alguna nación decidiera “bajarse en marcha” de la participación en el conflicto.

sustancial que incluya la supresión de una parte significativa de los mismos. Pero, al mismo tiempo, los aliados europeos compiten entre sí para disponer de mandos OTAN y quedar fuera de una eventual reducción de la presencia de unidades en su territorio. Debido a la poca flexibilidad para “ceder en las posturas nacionales” para racionalizar el despliegue de Mandos estáticos, poco se ha avanzado en este sentido. Los aliados norteamericanos, junto a algunos europeos, consideran que los Cuarteles Generales permanentes de tercer nivel de Mando (Mandos Componentes) deberían ser suprimidos⁸¹.

Por último, se debe citar el Compromiso de Capacidades de Praga (PCC). A pesar del llamativo enunciado del citado acuerdo intergubernamental, en realidad se trata del “compromiso político firme individual de cada nación a incrementar y mejorar sus capacidades militares en una serie de áreas⁸². El Compromiso incluía la voluntad de coordinar esta iniciativa con el Plan de Acción de Capacidades Europeas en un “espíritu abierto y de refuerzo mutuo”. Conscientes de la ambición del cometido, se recomendaba la “cooperación multinacional, la especialización y una prelación en las necesarias inversiones a realizar”.

Al tratarse de un compromiso nacional sin supervisión práctica más allá del “cuestionario de planeamiento de la defensa” elaborado cada dos años, el nivel de cumplimiento es muy distinto según se trate de una nación u otra. Resulta revelador que en la actualidad, siete años después de la asunción del PCC por los aliados, los mecanismos aliados de planeamiento de capacidades militares y de fuerzas sigue identificando la mayoría de áreas del Compromiso de Capacidades como “áreas con margen de mejora”.

8.2 La Guía Política Global (*Comprehensive Political Guidance*)

A pesar del tiempo transcurrido, el componente militar del Concepto Estratégico en vigor (SC99) “funciona” relativamente bien. La razón de ese buen funcionamiento es que, a pesar de que el Concepto Estratégico fue aprobado en 1999, en noviembre de 2006, la Alianza acordó la *Comprehensive Political Guidance*

81 El pasado 2 de junio 2009, en una intervención en el Cuartel General de OTAN en Evere Bruselas, ante una audiencia integrada por los Embajadores de las naciones miembros, las más altas autoridades militares de la OTAN y altos funcionarios del Secretariado Internacional el profesor PD Julie Smith de la Administración del Presidente Obama pronunció la conferencia titulada: “*NATO’s future – An American Perspective. What has NATO to expect form the new U.S. Administration*”. Una vez más, los Estados Unidos reiteraron su deseo de suprimir “*most or all of the current six fixed component commands*”

82 NBQ, Defensa nuclear, CSRI4, C3, Efectividad de combate, municiones de precisión, SEAD, Unidades de Apoyo al Combate desplegadas, reabastecimiento en vuelo, etc.

(CPG), documento político de rango inferior al Concepto Estratégico⁸³. La CPG es un “documento político del más alto nivel que establece el marco de referencia y las prioridades sobre todos los asuntos relacionados con las capacidades, disciplinas de planeamiento e inteligencia en los siguientes 10 a 15 años”.

La validez del documento derivada de su reciente redacción y su perspectiva de validez temporal establecida hace unos pocos años, parece recomendar que el Nuevo Concepto Estratégico (NCE) deberá incorporar los aspectos más relevantes del CPG, fundamentalmente las “implicaciones” y las pautas maestras (*guidelines*) que el documento recoge.

Las implicaciones constituyen la parte segunda del documento y, si bien políticamente no son rígidamente vinculantes y existe un margen para la flexibilidad, sí tienen unas directrices militares firmes y determinantes. Los artículos 5 y 6 reflejan el margen de flexibilidad política: mientras el artículo 5 reitera que “la defensa colectiva seguirá siendo la finalidad esencial de la Alianza”, a continuación, matiza que los desafíos a la defensa colectiva pueden ser tanto convencionales (ámbito regional, territorio aliado), como globalmente asimétricos (lo que abre la puerta a la intervención en cualquier parte del mundo. Como complemento al anterior, el artículo 6, afirma la posibilidad evidente de que la OTAN puede emprender además operaciones que no sean del artículo V del Tratado de Washington.

Las directrices militares están esbozadas en el artículo 7, en el que se subraya la necesidad de que las fuerzas tengan carácter de proyección de fuerzas (expedicionarias) al tiempo que insiste en un enfoque global con un alto nivel de coordinación entre los componentes civil y militar de la operación para la resolución de los conflictos.

La parte Tercera del CPG “Pautas para los Requisitos de Capacidad de la Alianza”⁸⁴ tiene dos aspectos que merecen un análisis independiente: por una parte, establece

83 El Concepto Estratégico (CE) que OTAN aprobará a finales del año 2010 será el tercero del período posterior a la guerra fría, aunque algunos autores consideran que le corresponde el puesto 3,5. El CE91 aprobado en la cumbre de Roma fue sustituido por el CE99 aprobado en la cumbre Washington, en el 50º aniversario de la Alianza. Sin embargo, en los años 2004-2005, después de los ataques del 11 de septiembre 2001 y considerando el papel creciente que la OTAN estaba asumiendo en Afganistán, algunos aliados consideraban que el CE99 necesitaba ser revisado en su totalidad. Los desencuentros que en el seno de la OTAN originó la guerra de Irak convertían esa tarea en una quimera. Sin embargo los aliados acordaron “actualizar” los elementos militares del CE99 para, de esta manera, proporcionar directrices claras a las Autoridades Militares. La CPG fue aprobada en la Cumbre de Riga de noviembre de 2006.

84 “Guidelines for Alliance Capability Requirements”.

el “Nivel de Ambición” (*Level of Ambition-LoA*), concepto que puede ser definido de manera simplificada como el número de operaciones simultáneas (art. V o no art. V) que la Alianza puede llevar a cabo en el escenario más desfavorable. En este sentido, el art. 11 del documento afirma que **“la Alianza debe ser capaz de lanzar y sostener operaciones conjuntas de gran entidad junto a otras de menor entidad tanto para la defensa colectiva, como para la respuesta a crisis y debe hacerlo sobre territorio aliado, o en su periferia, o a distancia estratégica”**. De manera implícita, el CPG está diciendo que la Alianza debe ser capaz de desempeñar simultáneamente, como mínimo, dos operaciones de gran entidad (art. V), junto a operaciones de menor entidad, como máximo de seis (art. V o no art. V). A efectos de cálculo de medios de proyección y dificultades para el sostenimiento de la fuerza, la distancia estratégica son 15.000 Km. de Bruselas⁸⁵.

Lo más significativo del CPG es el hecho de que en un documento político de alto nivel –y de libre acceso a la opinión pública– aparezca por vez primera en la historia de la Alianza una mención explícita al Nivel de Ambición, pues históricamente el nivel de ambición era fijado en las reuniones bienales en las que se elabora la denominada “Guía Ministerial”, además de tratarse de un documento de carácter confidencial.

Algunos analistas consideran que el Nivel de Ambición debería ser uno de los asuntos principales que aborde el NCE, con la finalidad implícita de que las naciones se marquen sus propios niveles de ambición en relación y condicionadas por su compromiso aliado.

En cualquier caso, el asunto del Nivel de Ambición no deja de ser expresión de una “situación deseable” (*wishful thinking*), pues en la actualidad, las dos operaciones de entidad significativa que está desempeñando simultáneamente la OTAN (1+1, Afganistán y Kosovo), unidos a los recursos desplegados en el Cuerno de África, la misión de entrenamiento en Iraq y el apoyo a la defensa del espacio aéreo en los Países Bálticos (policía aérea), la colocan de hecho al límite de sus posibilidades reales, fundamentalmente en lo que se refiere a disponibilidad de medios de Mando y Control efectivos, propios de la Alianza.

Dicho de otra manera, alcanzar el nivel de ambición fijado en el CPG requeriría un importantísimo esfuerzo económico en recursos de defensa y unos presupuestos muy superiores para sostener las operaciones. La mayoría de los países europeos

85 Dato obtenido del DIIS Report 2009:04.

se muestran reacios a asumir compromisos en este sentido, especialmente en los tiempos actuales de crisis económica. Esta actitud realista “a la baja” supone un lastre para aquellos que desean una OTAN, a la que atribuyen competencias como el “gendarme global” del siglo XXI.

Por todo lo anteriormente expuesto y después de las experiencias recientes en los compromisos sobre capacidades ya citados, es de suponer que el NCE no abordará en profundidad la definición en detalle del nivel de ambición de la Alianza, manteniendo la descripción genérica que enuncia el CPG y dejará que sean los Ministros de Defensa los que aborden en detalle el asunto con posterioridad a la aprobación del NCE.

8.3 Toma de decisiones y consenso

A pesar de tratarse de asuntos que figuran entre las primeras prioridades de los Secretarios Generales, el NCE no es previsible que revise el proceso de toma de decisiones en el seno del Consejo Atlántico y la coherencia entre la estructura civil y militar del Cuartel General de la Alianza.

Desde el punto de vista militar, existe una desconexión entre la actividad de los Mandos Estratégicos: *Allied Command Operations, ACO*, dirige las operaciones en curso, extrae lecciones aprendidas de la experiencia que van optimizando la eficacia de la fuerza en operaciones, mientras que el *Allied Command Transformation, ACT* experimenta y proyecta las fuerzas del futuro, gestiona los paquetes de capacidades pero tiene, en realidad, poca o nula incidencia inmediata en las operaciones reales en curso, según arguyen las voces más críticas con el sistema y la organización existente en la actualidad.

Por otra parte, el Comité Militar y su órgano de trabajo, el Estado Mayor Militar Internacional, discuten agendas en las que, además de hacer un seguimiento puntual de las operaciones en curso, deben proporcionar asesoramiento militar al Consejo Atlántico condicionados por las limitaciones nacionales en planeamiento de capacidades y fuerzas.

El componente político de la Organización deberá tomar medidas para, por una parte, establecer unas directrices políticas más explícitas y determinantes que respalden las medidas de carácter militar en lo que se refiere al planeamiento de capacidades y fuerzas y, por otra, deberá impulsar un acercamiento entre los dos Mandos Estratégicos que redunde en beneficio de las operaciones actuales. En tiempos de relativa inestabilidad como actualmente, el flujo ascendente de

información deberá ser prioritario y se debe privilegiar frente a un planeamiento de carácter teórico basado en escenarios futuros ficticios.

Resulta indudable asociar incrementos presupuestarios e inversión sostenida con los conceptos “nivel de ambición”, “capacidades militares” y “fuerzas proyectables”. El artículo 13 del CPG establece la regla del 40/8, como la relación óptima entre las fuerzas totales y los porcentajes de éstas que se consideran proyectables, o que se encuentran en operaciones⁸⁶.

El NCE debería abordar la financiación de las operaciones⁸⁷ aunque fuera de una manera genérica y proporcionar de esta manera recomendaciones a las naciones sobre el coste de la seguridad aliada⁸⁸.

86 El 40% de la fuerza debe estar estructurada, preparada y equipada para ser proyectada, mientras que el 8% debe estar participando en operaciones.

87 El principio aliado “costs lie where they fall” penaliza a las naciones que dedican fuerzas a las operaciones, pues al coste de la fuerza –exclusivamente en términos económicos, no de seguridad interna–, debe añadir los costes de sostenimiento en las operaciones. El caso de la participación del NRF en Pakistán en 2005, liderado por España, resulta paradigmático.

88 En Febrero de 2007, el SECGEN de la OTAN, Jaap de Hoop Scheffer declaró que “el nuevo concepto estratégico debería confirmar un objetivo común a todas las naciones aliadas para dedicar a defensa el 2% de su PIB. “NATO chief calls for new Strategic Concept”, *International Herald Tribune*, 11 de febrero de 2007.

9. España ante el Nuevo Concepto Estratégico

9.1 El papel de España en la Alianza Atlántica

El 25 de febrero de 1981, con ocasión de su discurso de investidura en el Congreso, Leopoldo Calvo Sotelo expuso su programa de gobierno a unos diputados todavía sobrecogidos por los acontecimientos vividos unas pocas horas antes en ese Parlamento y anunció, entre otras actuaciones, la voluntad de su gobierno de iniciar el proceso de ingreso en la Alianza Atlántica. Una vez obtenido el respaldo del Congreso, el Gobierno de Calvo Sotelo materializó esa voluntad y el 30 de mayo de 1982 España se convierte en el miembro número dieciséis de la Organización del Tratado de Atlántico Norte. El ingreso en las Organizaciones Internacionales de las que forman parte las democracias occidentales supone, es necesario reconocerlo, una garantía implícita de “no retorno” en el deseo de los pueblos de progresar en libertad, seguridad y prosperidad. Esta garantía fue percibida así por los españoles en 1981, y es percibida de manera similar por las naciones que, en las dos últimas décadas, se han integrado en OTAN y Unión Europea procedentes del “otro lado de Europa”.

Durante algunos años, como resultado del compromiso electoral del primer gobierno socialista de la democracia, la participación española en la defensa común de los aliados queda definida por seis “Acuerdos de Coordinación” entre las autoridades militares españolas y las de la OTAN. En este período, no obstante, España participa en todos los comités, grupos de trabajo, agencias, órganos de planeamiento de la defensa de la OTAN, con excepción de la Estructura Integrada de Mandos Militares.

No obstante, incluso durante este período transitorio, España muestra su disposición e interés en participar en las operaciones aliadas con misiones distintas de la defensa principal de los aliados. Como muestra de esa decidida voluntad, el 1 de diciembre de 1993 España despliega el destacamento Ícaro⁸⁹ en la base italiana de Aviano para integrarse en la operación de las fuerzas aéreas aliadas que prestan protección a las fuerzas y observadores desplegados en las distintas misiones que Naciones Unidas desempeña en la antigua Yugoslavia.

Antes incluso de que el 14 de noviembre de 1996 el Congreso de los Diputados aprobara con el 91,5% de los votos la autorización para que el Gobierno negociase el ingreso de España en la nueva Estructura Militar Integrada de Mando Aliada, nuestra nación participó⁹⁰ en la primera operación terrestre fuera del área del tratado de Washington que la Organización Atlántica desarrolló en la antigua Yugoslavia: la Fuerza de Imposición de la Paz (IFOR) que desplegó en Bosnia-Herzegovina a partir del 20 de diciembre de 1995, tal y como se había decidido en los Acuerdos de Dayton firmados pocas semanas antes.

Además de la participación española en las operaciones militares de la OTAN, España contribuye aportando personal a la estructura permanente de la Alianza, tanto en su Cuartel General, como en la Estructura de Mandos aliada y participa con Cuarteles Generales y Unidades en la Estructura de Fuerzas. Por otra parte, desde un punto de vista estrictamente económico, en la actualidad nuestra nación ocupa el séptimo lugar entre los contribuyentes a la financiación de los gastos de la Alianza⁹¹.

A lo largo de estos años España se ha convertido en un aliado comprometido con la política atlantista, aportando una visión constructiva y europea de los asuntos de seguridad. La tradición y el acervo atlantista de nuestra nación han sido, como se ha reseñado, sobradamente refrendado por los hechos.

89 El destacamento Ícaro está compuesto por ocho cazabombarderos y dos aviones cisterna de abastecimiento en vuelo.

90 España incrementó la fuerza que tenía en Zona de Operaciones bajo bandera de UNPROFOR hasta alcanzar una Unidad de entidad Brigada Mecanizada, cuyo Cuartel General estaba localizado en Medugorje, en las proximidades de Mostar (Bosnia-Herzegovina).

91 España contribuye con un porcentaje ligeramente superior al 4% y está previsto que incremente su porcentaje de participación en los próximos años hasta alcanzar el 5,5487% en el año 2016, una vez que Francia se ha integrado de nuevo como miembro de pleno derecho en la Estructura Militar Integrada.

9.2 La Directiva de Defensa Nacional 1/2008 y el Nuevo Concepto Estratégico

Resulta innecesario recordar que la pertenencia a una Organización Internacional de seguridad y defensa lleva aparejado para la nación que accede al “club”, entre otras consideraciones, un importante ejercicio de adaptación de los sistemas de planeamiento, de la doctrina de empleo de la fuerza y de los procedimientos de trabajo para acomodarse a los requisitos de entrada de la organización; por otra parte, durante el período transitorio de acceso es preciso igualmente realizar un esfuerzo de normalización que permitirá a los ejércitos operar de manera armonizada.

Todas estas complejidades de orden práctico necesitan estar respaldadas por un refrendo político y legal inequívoco, por lo que conviene hacer una breve reflexión sobre los elementos comunes, paralelismos y similitudes que se pueden identificar entre la legislación nacional que desarrolla los aspectos relativos a seguridad y defensa y sus correspondientes aliados.

En el nivel nacional, para hacer frente a los nuevos riesgos y amenazas, así como a las consecuencias de la globalización y a la creciente complejidad de los conflictos resulta imprescindible integrar y armonizar todos los instrumentos y recursos nacionales, de forma que se asegure la unidad de acción del Estado. Es por tanto tendencia general entre los países socios y aliados integrar los objetivos relacionados con la seguridad de cada una de las políticas sectoriales en una estrategia general única, bajo la dirección del Presidente del Gobierno y con un enfoque amplio e integral.

La política de defensa española ha venido evolucionando de acuerdo con los cambios en la situación estratégica internacional, la presencia cada vez mayor de España en el mundo, el desarrollo de nuestra sociedad y los sucesivos Gobiernos de la Nación. Desde la transición democrática, este proceso ha sido encauzado, entre otros documentos legales, por las sucesivas Directivas de Defensa Nacional (DDN) promulgadas regularmente desde 1980, con una periodicidad de cuatro años, coincidiendo con los distintos gobiernos, hasta llegar a la actualmente en vigor: la DDN 1/2008.

En la DDN1/2008, el Presidente de Gobierno anuncia, por primera vez, la necesidad de elaborar una **Estrategia de Seguridad Nacional** en la que se incluyan *“los valores e intereses que sustentan a la DDN; se analicen los riesgos, amenazas y vulnerabilidades, así como sus causas; se establezcan los marcos de actuación y contenga las bases para proporcionar una respuesta integral que garantice*

la protección de los intereses nacionales asegurando el respeto a los valores constitucionales y a los tratados internacionales suscritos por España”.

En el mismo documento se añade que *“la Estrategia de Seguridad Nacional estará en consonancia con las estrategias adoptadas por las organizaciones internacionales a las que España pertenece”.*

De esta manera se pone de manifiesto la voluntad de elaborar un documento de alto nivel, con carácter transversal y por tanto interministerial, que deberá ser coherente con las disposiciones y compromisos que en materia de seguridad ha asumido nuestra nación con las Organizaciones Internacionales a las que está vinculada, siendo la Alianza Atlántica la más relevante en el terreno de la seguridad.

El proceso iniciado en la OTAN el pasado 4 de abril, cuando en la cumbre de Estrasburgo-Kehl se acordó el mandato para la redacción de un nuevo concepto estratégico y la coincidencia temporal con la redacción de la Estrategia de Seguridad Nacional brinda una ocasión única para que esa “consonancia” referida en la DDN 1/2008 quede expresamente de manifiesto mediante la necesaria coincidencia en los términos y disposiciones más esenciales de ambos documentos.

No en vano, las amenazas y desafíos a la seguridad que identifica la “Declaración sobre la Seguridad de la Alianza” prácticamente coinciden en su totalidad, como no podía ser de otro modo dado su carácter transnacional, con los riesgos y amenazas más graves a las que se enfrenta nuestra sociedad y que están recogidos en la DDN 1/2008: el terrorismo; la proliferación de armas de destrucción masiva; el crimen organizado; los Estados fallidos y en proceso de descomposición; los conflictos regionales; la seguridad energética; la lucha por los recursos básicos; los efectos del cambio climático y las vulnerabilidades del ciberespacio son amenazas y riesgos comunes a las sociedades libres y democráticas.

En la definición de los marcos de actuación y decisión, la DDN 1/2008 identifica a la Alianza Atlántica como el “fundamento de la defensa de sus miembros”. Y matiza lo anterior al añadir que *“el objetivo final de una defensa europea, desarrollada por la propia Unión Europea, ha de configurarse como un refuerzo de las relaciones transatlánticas. En este sentido, España apoya una OTAN con adecuadas capacidades militares de actuación para encarar con eficacia los retos globales en el campo de la seguridad y la defensa”.*

En este sentido, se debe destacar que la Presidencia Española de la Unión Europea durante el primer semestre del año 2010 supone para nuestra nación una excelente

oportunidad para que el enfoque español sobre las competencias de ambas Organizaciones en materia de seguridad y defensa –recogidos en la Directiva citada– esté adecuadamente reflejado en el Nuevo Concepto Estratégico (NCE).

La DDN 1/2008 sitúa cada una de las directrices en su ámbito correspondiente y, en el ámbito internacional, dedica un párrafo exclusivamente a la cuestión atlántica. De esta manera establece que la política de defensa, durante la legislatura actual, deberá *“apoyar el proceso de transformación de la OTAN de forma que se dote de las capacidades necesarias para dar respuesta a los nuevos riesgos y amenazas y fomentar un enfoque global de colaboración con otros organismos internacionales, bajo los principios y valores contenidos en la Carta de las Naciones Unidas”*.

De manera explícita, aunque tangencial, la DDN 1/2008 también dedica otro párrafo a la Alianza cuando ordena que se deberá *“apoyar en materia de defensa las iniciativas de seguridad del Mediterráneo, como la iniciativa subregional 5+5 y el Diálogo Mediterráneo de la OTAN...”*

Como resumen, se debe entender que la política internacional de nuestra nación en materia seguridad y defensa concede **prioridad a la participación atlántica (fundamento de la defensa colectiva) complementada y abierta a la cooperación con otros actores y organizaciones internacionales, principalmente la Unión Europea** (*“objetivo final, una defensa europea, desarrollada por la propia Unión Europea”*) y con **atención especial a la estabilidad y seguridad de los países ribereños del Mediterráneo**⁹².

Nuestra defensa nacional está integrada en el marco más amplio de la defensa colectiva con nuestros aliados. Esto significa, y así ha sido recogido en la Declaración de la cumbre de Estrasburgo-Kehl, que **la OTAN debe mantener la defensa colectiva como primera prioridad pues esa condición constituye la esencia de la actividad de la Alianza. Para España, el verdadero valor de la OTAN, además de constituir un foro de consultas con estructuras para el diálogo y la cooperación, reside en la capacidad militar para la defensa colectiva. La identidad fundamental de OTAN consiste esencialmente en el mantenimiento de esa capacidad.**

92 España ha sido una de las naciones que con mayor determinación ha fomentado las actividades del “Diálogo Mediterráneo”, desde su creación por el Consejo Atlántico en 1994. En este sentido, cabe destacar la reunión del Consejo Atlántico en la Cumbre de Madrid de julio de 1997 que decidió la creación del Grupo de Cooperación Mediterráneo.

Sin embargo, el panorama estratégico y la complejidad de los asuntos de seguridad recomiendan **la adopción de un modelo de seguridad cooperativo con una creciente participación de sus socios y partenariados.**

En un mundo globalizado e interdependiente, **es necesario reorientar el enfoque desde el que abordar las cuestiones de seguridad y defensa, evolucionando desde el desempeño de misiones y cometidos de defensa territorial, hacia la realización de acciones multidisciplinares de seguridad a desarrollar en escenario global.**

Reorientar el foco de la agenda aliada hacia el mediterráneo, mediante la promoción de los foros políticos existentes (Diálogo Mediterráneo e Iniciativa de Cooperación de Estambul) alineándolos con nuestros intereses nacionales más próximos y, por tanto, más perentorios, debe ser el objeto preferente de nuestra contribución a este esfuerzo aliado.

Parece sensato recomendar, como ya se está haciendo, la celebración de seminarios, cursos y encuentros en nuestra nación durante la Presidencia de turno de la Unión Europea sobre asuntos de seguridad y defensa. Estos encuentros permitirán por una parte mejorar la cultura de Defensa (directriz de la DDN 1/2008) de la sociedad española y además serán elementos generadores de opinión e influencia de los cuales será posible obtener un beneficio con dos vertientes positivas: En el plano nacional, proporcionando criterios multidisciplinares para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional; y en el plano internacional, reforzando las actividades de nuestra Presidencia de turno de la Unión Europea, favoreciendo indirectamente la defensa de los intereses europeos en el seno de la Alianza Atlántica.

10. Conclusiones

1. En cuanto a la naturaleza de la OTAN y su posición en el entorno estratégico actual:

El Nuevo Concepto Estratégico (NCE) ha de establecer unas prioridades más claras en materia de retos, amenazas, riesgos y oportunidades, así como unos parámetros funcionales y geográficos que indiquen una dirección político-militar más precisa para la Alianza. La OTAN no puede ni debe convertirse en un actor global para responder a todo tipo de amenazas, haciendo de todo en todas partes: no debe ser un actor global, sino un actor de seguridad en un entorno global.

Las funciones clásicas de la OTAN recogidas en el Concepto Estratégico de 1999 siguen siendo esencialmente válidas: seguridad, consulta, disuasión y defensa. Pero la OTAN se ha transformado profundamente desde 1999 sobre todo como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la misión en Afganistán. Sucesivas decisiones políticas aliadas han aportado nuevos elementos al viejo debate sobre el ámbito geográfico de actuación de la OTAN, en una reinterpretación de hecho del artículo 6 del Tratado de Washington.

El NCE debería confirmar que no hay límite geográfico para las funciones de defensa de la OTAN en la medida en que las amenazas se han desterritorializado. Sin embargo, para todas las otras funciones que no son de defensa, en particular para la gestión de crisis, sí cabría establecer una cierta demarcación del ámbito de actuación aliado, aun manteniendo la flexibilidad necesaria en un entorno

estratégico caracterizado por la incertidumbre. Esta delimitación podría provenir de una serie de criterios o condiciones de tipo funcional, geográfico, político o de oportunidad.

La OTAN no es el instrumento idóneo para hacer frente a toda una serie de amenazas y desafíos que exigen una acción de tipo político y con medios eminentemente civiles, no sólo para evitar la militarización de la acción multilateral, sino por motivos de eficacia y de especialización. La OTAN ha de seguir siendo una alianza centrada en la defensa de la libertad y la seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares. Sin embargo, la OTAN también debe actualizar su concepto de defensa para superar la dimensión estrictamente territorial y adoptar una noción más amplia de seguridad colectiva, sin por ello convertirse en una institución de seguridad multidimensional.

2. En cuanto a las relaciones de la OTAN con otros actores de seguridad:

La OTAN debe integrarse en una red de seguridad más amplia. No como punto neurálgico o centro de la red (la controvertida idea de *hub* lanzada recientemente por el Secretario General de la OTAN)⁹³, sino como un actor más, en una red de seguridad cooperativa. A pesar del proceso de reamericanización de la misión en Afganistán, la OTAN sigue jugando un papel clave, casi central en el país centroasiático. Sin embargo, este no puede ser el prisma deformante a través del cual la OTAN defina su papel a nivel global. Desde el punto de vista del NCE, es más que probable que Afganistán acabe siendo la excepción, más que la regla de las futuras operaciones aliadas. Por tanto, no cabe utilizarlo como el modelo de relaciones de la Alianza con otros actores y en especial con las Naciones Unidas.

Fuera de la zona euroatlántica, e independientemente de compromisos operativos puntuales, la OTAN tiene un serio déficit de legitimidad política, que no puede suplir arrojándose una función de coordinación o de centro de intercambio de información en materia de seguridad (*clearing house for global security issues*)⁹⁴. Ciertamente, el centro de gravedad geoestratégico mundial se va desplazando hacia Asia, pero no se puede comprar credibilidad política sencillamente invitando a China o a India a formar parte de una red de la que la OTAN sería el centro.

93 “*The Alliance should become the hub of a network of security partnerships and a centre for consultation on international security issues – even issues on which the Alliance might never take action*”, Discurso del Secretario General Rasmussen en la 46ª Conferencia de Seguridad de Munich, 7 de febrero de 2010.

94 Véase nota anterior.

La Alianza debe abandonar toda pretensión jerárquica y mostrar más humildad. La experiencia en los Balcanes y en Afganistán ha demostrado que la OTAN no puede aportar por sí misma soluciones a los desafíos de seguridad, aun cuando su intervención pueda ser crucial. La OTAN debe contribuir a la seguridad fuera de su área tradicional a través de un concepto de “seguridad en red” (*networked security*) o seguridad cooperativa.

En este lento proceso de tejer redes de seguridad, la OTAN tendrá que vincular los distintos sistemas de asociación o partenariado de los que dispone –la Asociación para la Paz (PfP), el Diálogo Mediterráneo (DM) y la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI)– con otras redes más amplias, potenciando a la vez relaciones privilegiadas o estratégicas con otros socios como Rusia o la Unión Europea. El sistema actual de partenariados se ha burocratizado y mecanizado en exceso y ha perdido su objetivo inicial que era contribuir a la estabilidad regional en zonas estratégicas para la Alianza. El diálogo político entre la OTAN y los distintos socios se ha individualizado, en parte porque la relación a menudo se reduce a la cooperación técnica en materia militar y las contribuciones de tropas para operaciones. Sin embargo, no se ha impulsado un verdadero diálogo de seguridad intrarregional. El caso del Diálogo Mediterráneo, que reviste especial interés para España, es manifiesto. La relación política, ya de por sí limitada, es unidireccional, de Norte a Sur. Tras más de quince años de funcionamiento no se ha creado ninguna relación cooperativa de seguridad entre países del Magreb. De hecho, la colaboración en materia de seguridad entre Marruecos y la OTAN es más estrecha que la que puede haber entre Marruecos y Argelia o Túnez.

El NCE debe impulsar una reforma en profundidad del sistema de partenariados. El objetivo debe ser fomentar una cultura de diálogo y cooperación para prevenir conflictos entre los propios socios y vecinos de la OTAN –una posibilidad mucho más real que la de un conflicto entre un socio y la propia OTAN– así como promover valores comunes. Y se han de desarrollar iniciativas concretas para hacer frente a riesgos y amenazas como el terrorismo o la proliferación de armas de destrucción masivas.

En definitiva, el NCE debe apoyar la estabilidad y la cooperación regionales, y el reforzamiento de las capacidades institucionales locales para hacer frente a crisis y desafíos de seguridad, como seguro y garantía para la propia OTAN. Gran parte de las amenazas y riesgos para los aliados provienen del área mediterránea, así que el NCE deberá considerar esta zona como área de atención geográfica preferente para la Alianza, potenciando el Diálogo

Mediterráneo, como una contribución más a la distensión regional. También cabría considerar la creación de otros partenariados en áreas que empiezan a ser de especial interés para la seguridad aliada, como puede ser el área del Sahel y más concretamente los países de esta zona que están más próximos a la fachada atlántica.

La seguridad cooperativa pasa igualmente por un acercamiento a Naciones Unidas más allá de la modesta Declaración Conjunta de Cooperación de 2008, de modo que se refuerce el marco de legalidad y legitimidad en el que actúa la OTAN. También requiere desarrollar relaciones de cooperación e incluso actuar siempre que sea posible con socios regionales, con otros organismos multilaterales que tengan competencias específicas, sobre todo en zonas donde pueda existir un vacío de seguridad, como es el caso actualmente entre la Alianza y la Unión Africana en Darfur y Somalia. Pero también con aquellos socios más incómodos o menos dispuestos a aceptar una relación de subordinación, como sería el caso de la Organización de Cooperación de Shanghái o la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), a lo que se han venido negando los aliados en los últimos años.

El NCE deberá dar un claro impulso a las relaciones entre la OTAN y Rusia. Cabe incluso hacer una referencia a la política de puertas abiertas del artículo 10 del Tratado de Washington. Rusia es probablemente la cuestión que produce hoy en día mayores divisiones entre aliados. Alcanzar un verdadero consenso sobre Rusia es un requisito para resolver muchos de los problemas a los que se enfrenta el NCE. Las relaciones con Rusia deben mejorar, no empeorar, a pesar de la comprensible reticencia de ciertos países del centro y este de Europa. La mejor manera de atraer a Moscú hacia los estándares de las democracias occidentales es estrechando lazos, no cerrando puertas. De ahí que sea necesario ofrecer algún tipo de garantías a los nuevos aliados de modo que se sientan suficientemente seguros como para no bloquear un mayor acercamiento a Rusia, que a su vez permita a largo plazo establecer una verdadera asociación estratégica.

El objetivo declarado es impulsar una doble vía –en la línea del informe Harmel o la doble decisión de los años ochenta– de reinicio y confianza estratégica (*reset and reassurance*). La idea es a la vez calmar las inquietudes de los nuevos aliados y establecer una relación constructiva con Rusia. Sin embargo, la realidad es que una de las dos vías está adquiriendo una importancia desproporcionada, con un riesgo serio de involución en cuanto al tratamiento de Rusia en el NCE. Algunos nuevos aliados consideran que los términos del Acta Fundacional del

Consejo OTAN Rusia son demasiado positivos y cuestionan el consenso actual. El Concepto Estratégico de 1999 señalaba que la existencia entre la OTAN y Rusia de una asociación fuerte, estable y duradera es indispensable para lograr la estabilidad en la región euroatlántica. Quizás el mayor riesgo al que se enfrenta el NCE sería volver a considerar a Rusia como una amenaza, por muchas matizaciones que se hagan. Una OTAN militar y políticamente enfrentada a un molino de viento –una amenaza histórica inexistente– es decir una OTAN más cercana a 1989 que al siglo XXI, está condenada a la irrelevancia. España tiene un interés particular en evitar cualquier retroceso en ese sentido.

3. En relación con los intereses españoles en materia de seguridad y defensa:

Quizás lo más relevante para España es el tratamiento que se dé en el NCE a la Unión Europea y al futuro de la defensa común europea. La relación entre la OTAN y la Unión Europea lleva varios años bloqueada por motivos políticos, fundamentalmente por la cuestión turcochipriota, que el NCE no puede resolver, siendo muy improbable que se encuentre una solución antes de la cumbre de Lisboa en noviembre de 2010. Por tanto, el NCE tendrá que buscar una formulación suficientemente flexible y ofrecer un marco político adecuado que permita un posible desarrollo futuro de la relación una vez se supere el bloqueo. En definitiva, el NCE debe abonar el terreno con vistas a un futuro más productivo y puede hacerlo en tres direcciones principales. En primer lugar, podría ir más allá del reconocimiento de la importancia de la defensa europea contenido en las declaraciones de las cumbres de la OTAN en Bucarest (abril de 2008) y Estrasburgo/ Kehl (abril de 2009) y reconocer el papel de la UE como actor estratégico global. Se trata de reconocer la autonomía estratégica de la UE, como una contribución a la mejora de la seguridad europea y la estabilidad global, con la que la OTAN deberá tratar de igual a igual. También podría reconocer la disposición de la UE, e incluso su ventaja comparativa, en adoptar un enfoque global de la seguridad, y en la disponibilidad de capacidades civiles específicas (policía, justicia, aduanas, etc.) que permiten una acción a menudo más adecuada o eficaz. Pero esto no debe suponer una división del trabajo –como hoy se sugiere por algunos– de tareas civiles (UE) y militares (OTAN). En segundo lugar, sería sin duda deseable una mayor armonización de las estrategias respectivas OTAN-UE, aunque cualquier proceso formal de tipo institucional es poco realista dado el estado actual de las relaciones. Sí cabe, no obstante, que ambas instituciones se inspiren de manera informal de los documentos respectivos. Sería interesante que el NCE hiciera una referencia a la Estrategia Europea de Seguridad y su revisión de 2008 en lo relativo a la descripción del entorno estratégico. Al fin

y al cabo las dos organizaciones comparten el mismo entorno geoestratégico y los mismos valores, aunque luego la interpretación de las consecuencias sea distinta para la OTAN por su dimensión trasatlántica. Los intereses pueden ser distintos y, por tanto, también el orden de prioridades y la asignación de responsabilidades. Los medios y capacidades son también diferentes – la UE no puede apoyarse en la potencia global norteamericana, ni tiene las estructuras de la OTAN. En tercer lugar y dado el bloqueo político actual, el NCE puede contribuir a crear un marco más favorable de modo que se puedan aprovechar mejor las permeabilidades del sistema e intentar avanzar de manera pragmática en una serie de cuestión concretas. En el actual contexto económico reviste particular importancia el desarrollo conjunto de capacidades militares.

Finalmente, para un país medio como España, es fundamental que el NCE refuerce el principio de indivisibilidad de la seguridad, la función consultiva del artículo 4 y el consenso como fundamento de la toma de decisiones. Se trata de evitar errores pasados de planeamiento y toma de decisiones estratégicas, como la ampliación o la defensa antimisiles, sin consulta previa y desde posiciones bilaterales que producen divisiones mayores.

Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
- 14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
- 15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
- 16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.
- 17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.
- 18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.
- 19/2008. **Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana.** Ainhoa Marín Egoscozabal.
- 20/2008. **Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española.** Angustias Hombrado Martos.
- 21/2008. **Los objetivos de España en su acción exterior.** Fundación Alternativas.
- 21*/2008. **The goals of Spain in its Foreign Action.** Fundación Alternativas.
- 22/2008. **Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la cooperación española.** Fernando Casado Cañeque.
- 23/2008. **Una nueva etapa en las relaciones entre España y la India.** Rubén Campos Palarea.
- 24/2008. **Las clases medias latinoamericanas y España: oportunidades y desafíos.** David Matesanz Gómez y Andrés Palma Irrarázabal.
- 25/2008. **España y el futuro constitucional de la UE.** Carlos Closa Montero.
- 26/2008. **Movimientos indígenas en América Latina: cinco estudios de casos.** Pilar Monreal Requena.
- 27/2008. **Relaciones bilaterales hispano-vietnamitas.** Antonio J. Peláez Tortosa.
- 28/2008. **Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo.** Eduard Soler i Lecha.
- 28*/2008. **Barcelona Process: Union for the Mediterranean.** Eduard Soler i Lecha.
- 29/2008. **Cooperación al desarrollo y Estados frágiles. Propuestas estratégicas para la presencia activa de España en el África Subsahariana.** José Manuel Albares.
- 30/2008. **El papel de las Fuerzas Armadas en misiones humanitarias de respuesta a catástrofes en el exterior.** Borja Lasheras.
- 31/2008. **Informe-País: Nigeria ¿Por qué es importante la estabilidad de Nigeria para España?** Panel África Subsahariana de Opex.
- 32/2008. **La regulación del pañuelo islámico en el espacio público español. Alternativas a legislar.** Eva Francés Bruno.
- 33/2008. **Protección civil y fuerzas armadas: la unidad militar de emergencias.** María Gómez Escarda y Enrique Vega Fernández.

- 34/2008. **Los biocombustibles en el marco de la crisis alimentaria, energética y ambiental. Reflexiones y propuestas para España.** José Luis Vivero Pol y Carmen Porras Gómez.
- 35/2008. **Integración económica en Centroamérica: retos, oportunidades y escenarios para España.** Fernando Rueda Junquera y Diego Sánchez Ancochea.
- 36/2009. **El Plan África y las relaciones comerciales y de inversión entre España y el África Subsahariana en el contexto de los EPA.** Ainhoa Marín Egoscozabal (Dir.), Carmen Lafuente Ibáñez y Patricia Garrido Llamas.
- 37/2009. **La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España.** Xira Ruiz Campillo y Francisco Salvador Barroso Cortés.
- 38/2009. **A Future Agenda for the European Security and Defence Policy (ESDP).** Borja Lasheras, Enrique Ayala, Jean-Pierre Maulny, Fabio Liberti, Christos Katsioulis y Sven Biscop.
- 39/2009. **Las relaciones de Rusia con la Unión Europea: desafíos y propuestas.** Javier Morales Hernández.
- 40/2009. **La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España.** Raúl Compés López y José María García Álvarez-Coque.
- 41/2009. **Las capacidades civiles y militares de la UE: estado de la cuestión y propuestas de cara a la Presidencia Española 2010.** Cristina Churruca Muguruza y Beatriz Pérez de las Heras.
- 42/2009. **Las medidas de apoyo a las familias de los militares desplegados en misiones internacionales.** María Gómez Escarda.
- 43/2009. **Realidades y espejismos del “Socialismo del siglo XXI” en Venezuela.** Manuel Hidalgo Trenado.
- 44/2009. **La Presidencia Española de la Unión Europea ante la Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 2010.** Inmaculada Marrero Rocha.
- 45/2010. **México: quince años del TLCAN. 1994-2009: entre la crisis del efecto tequila y la crisis global.** Ciro Murayama.
- 46/2010. **El Servicio de Acción Exterior Europeo: Implicaciones para la Reforma del Servicio Diplomático Español.** Clara Portela.
- 47/2010. **Las consecuencias institucionales más relevantes de la ratificación del Tratado de Lisboa.** Cesáreo Gutiérrez Espada y María José Cervell Hortal.
- 48/2010. **Presidencia española de la Unión Europea 2010. Prioridades para el cambio climático y una economía baja en carbono.** Joaquín Nieto y Domingo Jiménez.

