

NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA OTAN: UNA VISIÓN CRÍTICA

Rafael Calduch Cervera

Catedrático en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Es Director de la Facultad de Ciencias de la Información (Universidad Complutense de Madrid), Director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales y Membro del Consejo de Gobierno de la Universidad Complutense de Madrid. Ha ocupado diversos puestos académicos, incluyendo Profesor "Jean Monnet" del Curso de Instituciones Comunitárias, Director do Master de Relaciones Internacionales y Comunicación, Director del Curso de Experto en Información Internacional de los Países del Sur (Universidad Complutense de Madrid), Coordinador del Area de Europa Central y Oriental en el Master del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Doctor en Ciencias Políticas y Económicas (Universidad Complutense de Madrid). Condecoración de la "Cruz al Mérito Aeronáutico con distintivo blanco".

Resumo

Los cambios ocurridos después de la adopción del anterior concepto estratégico de la OTAN en 1999 obligaron a revisar su definición de los objetivos, amenazas y riesgos, así como a determinar las capacidades de la organización en una época dominada por la crisis económica y por los recortes en los presupuestos de defensa de sus miembros.

En esta ocasión, la elaboración del concepto estratégico fue iniciada por una propuesta de una comisión de expertos y por un debate público que necesariamente transformaron el texto final en un documento diplomático y no en un documento verdaderamente útil para orientar la planificación estratégica durante la próxima década.

Esta diferencia entre las metas establecidas por el documento y la realidad de los medios disponibles en la OTAN se observó de inmediato en la cuestión del sistema de gestión de crisis, para lo cual la organización no dispone de estructuras y medios civiles. Tampoco es evidente que esta limitación pueda resolverse mediante la cooperación con la UE. La participación de la OTAN en la misión internacional de Libia será la primera prueba para conocer la validez y eficacia de este nuevo concepto estratégico.

Palavras-chave

OTAN; Nuevo Concepto Estratégico; Defensa; Seguridad Mundial; Gestión de crisis

Como citar este artigo

Cervera, Rafael Calduch (2011). "Nuevo concepto estratégico de la OTAN: una visión crítica". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 2, N.º 1, Primavera 2011. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n1_art4.

Artigo recebido em Abril de 2011 e aceite para publicação em Maio de 2011



NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA OTAN: UNA VISIÓN CRÍTICA

Rafael Calduch Cervera

1. La necesidad de un nuevo concepto estratégico de la OTAN

Los importantes cambios acaecidos en la Sociedad Internacional desde que se formuló el Concepto Estratégico en el Consejo Atlántico de Washington en 1999, aconsejaban una revisión y actualización de los objetivos, medios y capacidades de la Alianza para las primeras décadas del siglo XXI¹.

Entre los principales cambios que han propiciado la formulación del Nuevo Concepto Estratégico, merece destacarse el impacto de los atentados del terrorismo yihadista del 11-S de 2001 en Estados Unidos y sus repeticiones el 11-M de 2004 en España y el 7-J de 2005 en el Reino Unido. Directamente relacionado con el terrorismo yihadista ya se realizó una revisión de las prioridades de la OTAN en la Cumbre de Praga (2002) para destacar la amenaza terrorista internacional².

También hay que tener presente los efectos de la ampliación de la Alianza a los países de Europa Central y Oriental que no sólo ha supuesto un notable incremento de sus miembros, con la consiguiente complicación del sistema de decisión por consenso, sino que ha generado una nueva dinámica de relaciones con Rusia y ha incrementado la importancia de algunas amenazas ya existentes como la criminalidad internacional organizada.

No menos importante es la participación de la OTAN en la misión ISAF (*International Security Assistance Force in Afghanistan*) ha sido decisiva para conocer las capacidades pero también las limitaciones de las operaciones expedicionarias que la Alianza puede asumir en los próximos años.

La reaparición de la piratería en nuevos escenarios geopolíticos, como las aguas del Índico y de las costas de Somalia, ha servido para restaurar la seguridad marítima como una de las prioridades aliancistas que habían sido ignorada o postergada en anteriores conceptos estratégicos.

Pero todos estos sucesos no habrían bastado por sí solos para llevar a cabo la formulación de un nuevo Concepto Estratégico. Era necesario además el impulso político surgido con la Administración norteamericana del Presidente Obama y la necesidad de compatibilizar el futuro de la OTAN con los cambios introducidos por el

¹ El Concepto Estratégico de la OTAN formulado en 1999 puede consultarse en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm (consultado el 07/04/2011)

² Véase la Declaración de la Cumbre de Praga en: <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm> (consultado el 07/04/2011)



Tratado de Lisboa en la Política Exterior y de Seguridad Común, especialmente en sus dimensiones diplomática y militar³.

Todo ello en un contexto de aguda crisis económica internacional que está obligando a los gobiernos aliados, pero especialmente a los de las potencias hegemónicas, a revisar sus propias estrategias nacionales de defensa, como acaba de ocurrir en el Reino Unido⁴.

2. El proceso de elaboración del Nuevo Concepto Estratégico

A diferencia de los conceptos estratégicos formulados en 1991 y 1999, el proceso de elaboración de este nuevo concepto demuestra que en la voluntad de los aliados estaba presente la necesidad de involucrar a las opiniones públicas en su preparación con el fin de garantizar una legitimidad política originaria del documento final pero también al precio de sacrificar el rigor conceptual y la precisión de contenidos que este tipo de documentos exige.

De acuerdo con la posición oficial de la propia Alianza, la elaboración del concepto estratégico se desarrolló en tres fases en algún caso coincidentes:

A - Fase de Reflexión (Julio 2009 – Marzo 2010)

Incluyó la creación de un grupo de 12 expertos, presididos por la Embajadora norteamericana Madeleine Albright, que realizaron la elaboración de un borrador tras contrastar sus análisis iniciales con expertos de todos los países aliados a través de la celebración de 5 seminarios sobre: Cuestiones Generales; Asociaciones de la OTAN; Transformación de estructuras, fuerzas y capacidades; Aproximación integral a la gestión de crisis⁵.

B - Fase de Consultas (Septiembre 2009 – Marzo 2010)

Paralelamente, el grupo de expertos llevó a cabo consultas con todos los gobiernos aliados con el fin de contrastar los resultados que se derivaban de sus análisis y de los seminarios con las posturas oficiales, tratando de encontrar los temas y puntos de acuerdo entre todos ellos, con vistas a la redacción final de su informe.

³ Los textos del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se encuentran en: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:EN:HTML> (consultado el 07/04/2011)

⁴ Ver *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy (2010)* en: <http://www.analisisinternacional.eu/archivo/viejos/ID13.pdf> y también *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review (2010)* en: <http://www.analisisinternacional.eu/archivo/viejos/ID14.pdf> (consultados el 07/04/2011)

⁵ El Grupo de Expertos estaba integrado por: Honorable Madeleine K. Albright (Estados Unidos); Sr. Jeroen van der Veer (Países Bajos); Embajador Giancarlo Aragona (Italia); Embajadora Marie Gervais-Vidricaire (Canadá); Honorable Geoff Hoon (Reino Unido); Embajador Ümit Pamir (Turquía); Embajador Fernando Perpiñá-Robert Peyra (España); Embajador Dr Hans-Friedrich von Ploetz (R.F. de Alemania); Sr. Bruno Racine (Francia); Embajador Aivis Ronis (Letonia); Profesor Adam Daniel Rotfeld (Polonia); Embajador Yannis-Alexis Zepos (Grecia).
El Informe elaborado por este grupo de expertos puede verse en: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_05/20100517_100517_expertsreport.pdf (consultado el 07/04/2011)



C - Borrador del Nuevo Concepto Estratégico y negociación final (Septiembre – Noviembre 2010)

El Informe elaborado por el Grupo de Expertos y presentado oficialmente al Secretario General de la OTAN, sirvió como base para que éste elaborase la Propuesta sometida a la negociación de los gobiernos y, finalmente, al documento aprobado en la Cumbre de Lisboa del 19 de Noviembre de 2010⁶.

3. Principios y tareas centrales

El Nuevo Concepto Estratégico reitera, como los anteriores, que el fundamento último de la Alianza descansa en la comunidad de valores que impera entre sus miembros y destinada a defender los principios de: la libertad individual; la democracia; los derechos humanos y el Estado de derecho.

Para ello se definen cuatro categorías de *tareas centrales* que la OTAN debe ser capaz de desarrollar y que afectan a:

1. La defensa colectiva
2. La gestión de crisis
3. La seguridad cooperativa
4. El proceso continuo de reforma, modernización y transformación

4. El entorno estratégico internacional: amenazas y riesgos

Como en toda formulación estratégica, una vez determinados los principios y tareas esenciales, resulta necesario definir el conjunto de amenazas y riesgos a los que la Alianza debe hacer frente en los próximos años.

Tal y como sucedió en los documentos precedentes, se reconoce que la amenaza de un ataque generalizado, tanto convencional como nuclear, contra los países aliados constituye un escenario muy poco probable, aunque no imposible, y que desde luego ya no está directamente relacionado con la capacidad militar de la extinta Unión Soviética ni con los procesos de transición de los países comunistas europeos que desencadenaron las guerras balcánicas.

Se incluyen cuatro amenazas que no figuraban en los documentos estratégicos anteriores: *los ataques cibernéticos; los ataques con misiles contra la población o los territorios de los países aliados; la delincuencia organizada y los graves problemas medioambientales o de salud pública.*

Pero tan importante como las nuevas amenazas estratégicas que se incorporan son las que aparecían recogidas en el concepto estratégico de 1999 y que han desaparecido del documento actual: *el hundimiento del orden político que da lugar a los estados fallidos; las políticas de regímenes opresores y el caos económico.* Resulta evidente que a la vista de los cambios que está experimentando el mundo árabe y de los efectos de la crisis sobre las economías de algunos países aliados como Grecia, el Reino Unido,

⁶ El texto del Nuevo Concepto Estratégico se encuentra en: <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> (consultado el 07/04/2011)



España, Italia o Portugal, no se puede pensar que semejantes omisiones hayan sido acertadas.

5. Medios y capacidades

Definidas las amenazas a las que deberá hacer frente la Alianza, , con mejor o peor acierto, el Nuevo Concepto Estratégico pasa a determinar los medios y capacidades que considera imprescindibles para llevar a cabo sus tareas centrales.

Los principales medios establecidos son los siguientes:

1. Una combinación de fuerzas nucleares y convencionales;
2. El establecimiento de unas fuerzas convencionales fuertes, móviles y desplegables tanto con carácter defensivo como expedicionario;
3. La realización conjunta entre los aliados de entrenamientos, ejercicio, planificación e intercambio de información;
4. La participación de todos los países aliados en la planificación de las acciones nucleares, el estacionamiento de fuerzas nucleares en tiempos de paz y la formulación de las disposiciones de mando, control y consulta;
5. La cooperación con Rusia y otros socios euro-atlánticos;
6. La coordinación planificada de las capacidades nacionales de ciberdefensa y la adopción de un sistema centralizado de protección de la OTAN contra los ataques cibernéticos;
7. El análisis coordinado entre los aliados de las amenazas terroristas y la adopción de las capacidades militares adecuadas para la lucha antiterrorista;
8. El mantenimiento de los presupuestos de defensa, a pesar de la crisis, para que las FAS dispongan de los medios suficientes para desempeñar las misiones asignadas;
9. La adopción de una posición general de la OTAN frente a la emergencia de nuevas amenazas;

La disponibilidad de estos medios debe sustentar el desarrollo de las siguientes capacidades aliancistas:

1. La capacidad de mantener operaciones conjuntas importantes (*major operations*) concurrentes con varias operaciones de pequeña envergadura (*minor operations*) tanto para garantizar la defensa colectiva como para llevar a cabo la gestión de crisis a *distancia estratégica*;
2. La capacidad de defender a las poblaciones y territorios aliados contra ataques con misiles balísticos;
3. La capacidad de una defensa efectiva con las amenazas o ataques con armas NBDR;
4. La habilidad para prevenir, detectar, defenderse y recuperarse de los ciberataques;



5. La capacidad para detectar y defenderse del terrorismo internacional;
6. La capacidad de contribuir a la seguridad energética, incluyendo la protección de infraestructuras críticas, las áreas de tránsito y las líneas de distribución;
7. La capacidad de evaluación del impacto sobre la seguridad del desarrollo de nuevas tecnologías.

6. La seguridad mediante la gestión de crisis ¿una tarea imposible para la OTAN?

Uno de los aspectos más problemático del Nuevo Concepto Estratégico es el referido a la gestión de crisis, establecida como una de las tareas centrales de la Alianza.

En efecto, tras destacar que las crisis y los conflictos suponen una amenaza directa para las poblaciones y territorios de la Alianza y que la experiencia de los Balcanes y Afganistán imponen la adopción de una aproximación integral (*comprehensive approach*) que incluya la prevención, la gestión y la estabilidad y reconstrucción post-conflicto con el empleo de medios políticos, civiles y militares, el documento estratégico reconoce que la superioridad de la OTAN se concentra en las capacidades militares, mientras que tan sólo aspira a alcanzar "*an appropriate but modest civilian crisis management capability*" que permita a las fuerzas militares de la Alianza disponer de un instrumento de enlace con los medios civiles desplegados sobre el terreno por otros actores y agencias internacionales⁷.

Sin duda, la OTAN carece de una estructura político-civil adecuada para asumir la dirección de la gestión de crisis en sus aspectos civiles y humanitarios, pero sobre todo para liderar los procesos de estabilización y reconstrucción tras los conflictos armados. Tampoco es previsible que a corto plazo desarrolle tal estructura con el suficiente grado de eficacia para sustituir o complementar la que ya está disponible en el marco de Naciones Unidas o de la Unión Europea.

En semejantes circunstancias, la inclusión de esta tarea central obliga a la Alianza a recurrir a la colaboración con tales organismos o, alternatively, a aceptar la atribución de las tareas de ayuda humanitaria y reconstrucción civil a las fuerzas militares, corriendo el riesgo de provocar un fracaso de la misión debido a la falta de preparación de las fuerzas armadas para desempeñar este tipo de tareas. Un dilema estratégico que debería haberse evaluado más detenidamente en sus consecuencias antes de haberlo incluido en el documento final con la evidente intención de convertirlo en un documento políticamente correcto de cara a las opiniones públicas.

⁷ Center for Security Studies (ETH-Zurich) - *Comprehensive Approaches to International Crisis Management*.- CSS Analyses in Security Policy, vol. 3, nº 42 (October, 2008), ver en: http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/93229/ipublicationdocument_singledocument/460f9c24-18c1-45fa-8e14-62b9c0a37682/en/css_analysen_nr42-2008_e.pdf (consultado el 07/04/2011)
Centro Internacional de Toledo para la Paz - *Civilian Dimension of International Crisis Management in Spain: Commitments, Alternatives and Advantages*.- CITpax Document nº5 (February 2006). Ver en: http://www.fride.org/download/OTR_CrisisMang_ENG_feb06.pdf.pdf (consultado el 07/04/2011)



7. Valoración crítica del Nuevo Concepto Estratégico a la luz del nuevo sistema de seguridad mundial

Una valoración adecuada de este Nuevo Concepto Estratégico requiere no sólo la consideración de su contenido, sino también su contrastación con el nuevo sistema de seguridad mundial que se viene desarrollando durante las dos últimas décadas para evaluar su adecuación o no a dicho sistema.

Desde la descomposición de la Unión Soviética y la intervención multinacional en Irak tras la invasión de Kuwait, la seguridad mundial ha ido poco a poco evolucionando desde la bipolaridad con disuasión nuclear hacia un sistema de *seguridad colectiva con intervencionismo* promovido por las grandes potencias militares.

De una parte, la eclosión de las misiones de pacificación promovidas por Naciones Unidas, que sigue gozando de la primacía de legitimidad política y de exclusividad legal, ha servido para reforzar la dimensión colectiva de la seguridad mundial⁸.

Sin embargo, resulta también constatable que no siempre esa seguridad colectiva de Naciones Unidas se puede aplicar ya sea porque lo impide el sistema de veto que impera en el Consejo de Seguridad o bien porque no siempre las países, especialmente las grandes potencias, están dispuestos a aportar las tropas de las que carece la organización mundial.

El incremento del número y la duración de las misiones de pacificación ha obligado, cada vez más, a involucrar a las potencias regionales en el proceso de decisión y ejecución de tales misiones. Es frecuente constatar la presencia en estas misiones de tropas indias, brasileñas, pakistaníes, sudafricanas, canadienses, españolas, holandesas, portuguesas, etc., reforzando y complementando las funciones de las tropas norteamericanas, rusas, británicas o francesas.

Paralelamente, los intereses geoestratégicos, políticos y económicos de las grandes potencias mundiales no siempre coinciden con los del resto de la comunidad internacional. En semejantes circunstancias y ante la incapacidad para lograr que se apruebe una Resolución del Consejo de Seguridad que respalde sus actuaciones militares, se han generalizado las intervenciones internacionales, ya sean unilaterales o colectivas, dirigidas a proteger los intereses de dichas potencias en un determinado país o región.

Los casos de Kosovo (1999); Irak (2003); *Enduring Freedom* (2001) en Afganistán o las más recientes de Líbano (2006) y Georgia (2008) acreditan, mucho más que cualquier argumento, la realidad de la dimensión intervencionista del vigente sistema de seguridad mundial.

La OTAN ha ido definiendo su actuación estratégica en este contexto internacional de acuerdo unas veces con criterios pragmáticos, como en la intervención militar en

⁸ .- Para un análisis de la evolución experimentada por la doctrina de las Naciones Unidas respecto de las misiones de pacificación, véanse los documentos del Secretario General: *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. (17 Junio 1992). A/47/277 - S/24111
Suplemento de "Un Programa de Paz": Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas. (25 Enero 1995). A/50/60 S/1995/1.
Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio.- Asamblea General (2 Diciembre 2004) A/59/565.



Kosovo, y otras de acuerdo con los criterios de legalidad internacional como en el caso de ISAF.

A la luz de la evolución de la Alianza durante estas dos últimas décadas, podemos y debemos realizar una valoración del nuevo documento estratégico destacando tres características esenciales: a) su dimensión política y declarativa; b) su imprecisión y c) su carácter incompleto.

En sentido estricto no es un documento estratégico o, al menos, no en la misma línea de sus predecesores ya que no encontramos un apartado sobre "*las orientaciones para las fuerzas de la Alianza*" que incluya de un modo concreto aspectos tan relevantes como: las misiones concretas que deben realizar las fuerzas militares, las orientaciones para el dispositivo de fuerzas, las características cuantitativas y cualitativas de las fuerzas convencionales y de las fuerzas nucleares necesarias; la estructura de mando; etc.

Se puede argumentar que todos estos aspectos se incluirán en los documentos que desarrollan el Nuevo Concepto Estratégico, pero habrá que convenir que su ausencia en el documento principal minimiza su importancia y supone un cambio de posición respecto de las estrategias aliancistas de 1991 y 1999.

Es también un documento impreciso porque como ya hemos señalado ignora algunas de las amenazas vigentes que habían sido recogidas en documentos anteriores; incluye amenazas como las medioambientales o sanitarias cuya gestión es prioritariamente nacional, como se está comprobando en la catástrofe nuclear de Japón, sin especificar los medios disponibles ni los criterios de coordinación que habrían de seguirse; hace referencia a un sistema de gestión de crisis sin especificar los órganos, procedimientos ni capacidades civiles requeridas y, finalmente, alude a la necesidad de una complementariedad de funciones con la UE, sobre todo en la gestión de crisis y la seguridad cooperativa, pero sin hacer una alusión, siquiera fuese general, a las directrices con las que deberá desarrollarse dicha complementariedad.

Por último, es un documento incompleto por varias razones. En primer lugar no se extraen las lecciones aprendidas de las experiencias en los Balcanes y Afganistán para determinar los criterios políticos y estratégicos necesarios para establecer el alcance y los límites de las misiones en las que intervenga la OTAN. En segundo término, tampoco existe una valoración estratégica precisa y diferenciada de las regiones fronterizas de la Alianza como son el Magreb, el Cáucaso; Oriente Próximo y Oriente Medio. Tampoco se contemplan algunas misiones que por su frecuencia, su importancia y su naturaleza mixta (defensiva y expedicionaria) deberían haberse recogido de forma explícita, como son las operaciones de protección y rescate de ciudadanos de países aliados residentes en países en conflicto bélico o en situaciones de catástrofe. En último lugar aunque no menos significativa es la omisión de las relaciones que la Alianza deberá mantener respecto de organizaciones como la OSCE o ante propuestas como la formulada por el Presidente ruso Medvedev de establecer un Tratado de Seguridad Europea.



8. Conclusiones

Como balance final, cabría señalar que el Nuevo Concepto Estratégico traduce con bastante fidelidad el conjunto de fortalezas y debilidades que aquejan actualmente a la OTAN.

Entre las fortalezas destacan:

1. Las capacidades, la organización (Estados Mayores) y la experiencia militar que convierten a la OTAN en la alianza más eficaz que ha existido en el último medio siglo;
2. Buena parte de esa eficacia se debe a la participación de tres de las principales potencias militares mundiales que además gozan de una combinación de medios convencionales y nucleares;
3. Ello ha dotado a la OTAN no sólo de una creíble y eficaz capacidad de disuasión, sino también de una demostrada capacidad de proyección de fuerza a escala regional y mundial.

Pero la Alianza también presenta algunas apreciables debilidades que con el tiempo han ido limitando su protagonismo internacional y ampliando las dudas sobre su razón de ser frente al desarrollo de las nuevas coaliciones multilaterales *ad hoc* como alternativa estratégica a medio o largo plazo. Entre estas debilidades podemos señalar:

1. La hegemonía militar mantenida históricamente por Estados Unidos, que ha lastrado el desarrollo de las capacidades militares de los aliados europeos y de su voluntad política de asumir las cargas que impone la defensa regional y mundial, en un momento en que Washington desplaza cada vez más sus prioridades estratégicas hacia el Pacífico y no hacia el área euro-atlántica;
2. El insuficiente desarrollo institucional de la estructura política de la Alianza, en comparación con la estructura militar, que está incapacitando a la OTAN, de un modo constante, para asumir y adaptarse a las nuevas realidades diplomáticas y estratégicas mundiales;
3. La creciente discrepancia de intereses geoestratégicos entre los aliados que unida al sistema de decisión por consenso está originando un bloqueo político interno que se complicará todavía más con la entrada de nuevos miembros como Ucrania o Georgia.

Si estas debilidades no se reconocen y abordan para su resolución, la elaboración de nuevos conceptos estratégicos no resolverá la ya apreciable tendencia de la OTAN a convertirse en un mera agencia de gestión militar carente de voluntad política y de visión de futuro. Algo que todavía se está a tiempo de evitar a pesar del Nuevo Concepto Estratégico de 2010.