



¿Hacia un nuevo concepto estratégico de la OTAN?

(Ponencia impartida en *FAES*, el 17 de septiembre de 2007)

Rafael L. Bardají

Análisis n° 218

25 de septiembre de 2007

Introducción

Aunque parezca mentira, no existe una definición de qué es un concepto estratégico, qué debe contener o cuál debe ser su alcance. Esto no ha sido óbice, si embargo, para que la OTAN se haya dotado de sucesivos conceptos estratégicos desde 1952, fecha en que el Comité Militar aprobó el primer documento bajo esta denominación (MC 14-1). Los más conocidos, sin duda, han sido las dos versiones públicas producidas hasta la fecha: la aprobada en 1991 y en 1999.

La diferencia esencial entre los documentos clasificados elaborados por los militares y las dos versiones públicas estriba en la orientación

operacional de los primeros, puesto que esencialmente eran directrices de planeamiento estratégico-militar, mientras que los dos últimos conceptos no sólo plantean las líneas generales sobre las que basar el planeamiento militar, sino que explican los objetivos políticos generales de la Alianza, su razón de ser, su entorno y su visión del futuro a medio plazo. Es decir, estos dos últimos tenían un fuerte componente de diplomacia pública.

Es importante subrayar esta perspectiva política y pública así como tener en mente el contexto geoestratégico en el que nacieron ambos conceptos del 91 y del 99. Con el primero la Alianza quería dejar sentado que seguía teniendo su razón

de ser a pesar de la transformación que se estaba viviendo en Europa central y del Este y también en la propia URSS. Conceptos como enemigo y amenaza desaparecieron del texto, sustituidos por ideas más vagas como retos y riesgos y la idea de disuasión daba paso a una actitud de diálogo abierto y mayor cooperación.

El del 99 nació tras la experiencia traumática de los Balcanes y la implicación de la OTAN, por primera vez en su historia, en acciones ofensivas, fuera de su área de actuación, en defensa de terceros, sin haber sido atacado ninguno de sus estados miembros y sin pasar por el mítico artículo 5º y las consabidas obligación es la defensa colectiva.

En cualquier caso, lo común en ambas circunstancias era una profunda transformación del entorno estratégico de la Alianza y de la propia vida de la OTAN. No en balde en 10 años se había pasado de ser una organización disuasoria sin operaciones, a una de imposición de la paz mediante el empleo de la fuerza.

En 1991 era claro que el orden bipolar en el que se había desarrollado la OTAN y la confrontación Este-Oeste habían dejado de existir como condiciones existenciales de la Alianza y que la OTAN tenía que buscar y encontrar una justificación para la continuidad de su trabajo. La idea de seguro frente a lo desconocido prevaleció a pesar de que su nuevo concepto estratégico quedó obsoleto en pocos días, toda vez que la URSS se disolvió dando pie a la CIS y a una Rusia que lejos de ser su here-

dera, iniciaba la senda de la descomunización.

En 1999 la OTAN llevaba varios años actuando fuera de zona en tareas que nunca antes habían sido contempladas, pero que las circunstancias acabaron forzando. Y si bien el concepto estratégico no impidió nada de lo realizado aunque no lo contemplara, había llegado el momento de intentar adecuar la teoría a los hechos. De ahí que la versión del 99 fuera, más que nada, una codificación de las operaciones de paz en los Balcanes. Hay que decir que tampoco éste tuvo una larga vida formal, ya que, pocos meses después, el lanzamiento de la PESD alteraría sustancialmente el marco en el que la Alianza debería moverse. Al menos en el plano institucional.

Con estos antecedentes hay que plantearse la actual discusión sobre la oportunidad de dotar a la OTAN de un nuevo concepto estratégico. Habría tres preguntas que hacerse:

- 1) ¿han cambiado tanto las cosas como para que la Alianza necesite una nueva explicación pública de su razón de ser o de su relevancia actual?;
- 2) ¿Es factible explicitar una visión común y compartida sobre lo que la Alianza es y debe ser en el futuro por todos sus miembros?;
y
- 3) ¿Es posible avanzar una visión de las futuras tareas de la Alianza que aguante el envite del tiempo?

Hay que decir en esta introducción, por último, que el debate sobre un nuevo concepto estratégico no es una cuestión académica o puramente teórica. Por un lado es obvio que la OTAN de hoy no es la de hace 10 ni 20 años, ni en estructuras, ni en miembros, ni en asociaciones externas, ni en orientación práctica; por otro, lo que ha funcionado bien en la práctica no siempre lo ha hecho igual de bien en la teoría y a pesar de la hiperactividad actual de la OTAN, las relaciones atlánticas se perciben tensas y llenas de fricciones y hay quien habla de crisis profunda de la organización. Intentar superar las divergencias estratégicas de sus miembros sería un ambicioso objetivo para este nuevo concepto estratégico, aunque tal vez sea una misión imposible de lograr.

En todo caso, el debate actual ha sido motivado por dos actores importantes: la canciller alemana Angela Merkel, quien se ha manifestado deseosa de promover un nuevo concepto a aprobar solemnemente en la cumbre aliada de 2009, y el secretario general de la Alianza, Jap de Hoop Schefer, quien sigue vendiendo la idea en sus numerosas disertaciones públicas. Por debajo de ellos un numeroso grupo de analistas y expertos están ya trabajando sobre el tema a pesar de que el Consejo Atlántico aún no ha dado su pistoletazo de salida. La idea comúnmente aceptada en los cuarteles de la OTAN hoy es que ya no se discute si la Alianza necesita un nuevo concepto estratégico o no, sino sobre cuándo tiene que ponerse a ello.

¿Es necesario un nuevo concepto estratégico aliado?

Desde el punto de vista formal de adecuar teoría y práctica, la respuesta no puede ser más que sí. Es necesaria una nueva explicación por parte de la OTAN de lo que es, quiere ser y cómo conseguirlo.

Por ejemplo, con la filosofía del concepto del 99, codificar cambios realizados, no cabe duda de que el nuevo concepto del 2009 tiene mucho que decir:

Para empezar, el alcance cuasi global de la OTAN, Afganistán es un punto de ruptura con el pasado de la organización en diferentes campos, pero sobre todo, en la lejanía geográfica. Pero es que además de estar en Afganistán, la OTAN fue a Pakistán y a Estados Unidos para ayuda tras catástrofes naturales (terremoto y Katrina) y da apoyo logístico a las fuerzas africanas en Darfur, entre otras cosas. La OTAN no es una organización global, pero su actuación y presencia dista de haberse quedado limitada por su marco teórico de intervención tal y como está definido en el art. 6 de su tratado fundacional. Explicar este alcance a los ciudadanos no sería una tarea baladí.

En segundo lugar, la OTAN se ha expandido desde su primera ronda de ampliación en 1999 y además sus asociaciones estratégicas no dejan de acercar nuevos *partners* a la Organización. Y no siempre bajo epígrafes de relaciones formales o institucionales. Por ejemplo, las fuerzas de la OTAN operan en Afganistán junto a soldados y funcionarios de otros países, desde Australia a Japón, por citar dos casos. Y la Alianza tiene encima de la mesa no sólo el desa-

rrollo de asociaciones globales (global partnerships), sino también nuevas rondas de ampliación. Esta nueva OTAN en términos de asociación también debe ser debidamente explicada y racionalizada.

En tercer lugar, la OTAN ha pasado a desarrollar de manera habitual operaciones en ambientes no benignos, con un aumento del riesgo al que se exponen las fuerzas de los miembros involucrados.

Cuarto, la OTAN no ha funcionado como una organización en bloque, sino que ha servido de facilitador para que algunos de sus miembros, voluntariamente, actúen de manera concertada en aquellas tareas y misiones que consideran oportunas o necesarias. Justificar esta opción así como explorar nuevas fórmulas para el reparto de la carga entre los diversos miembros también parece indicado para el posible nuevo concepto estratégico, en la medida en que es una novedad respecto a prácticas pasadas.

Por último, la OTAN ha descubierto que para sus operaciones es necesaria una aproximación global, en el sentido de combinación de recursos. El factor militar es indispensable para garantizar la seguridad, pero la reconstrucción que implican los nuevos escenarios de actuación también exigen el concurso de otras fuerzas civiles, muchas veces al servicio de otras organizaciones internacionales. De ahí que subrayar la necesidad de actuación militar y civil y la necesaria cooperación con la UE y la ONU sea también algo oportuno. Sobre todo de cara a las relaciones con la UE si es que los

europeos superamos la parálisis institucional provocada por el fiasco de la constitución.

También con la filosofía, más innovadora y arriesgada, del texto del 91 un nuevo concepto estratégico parece una cosa razonable. Ahora, como entonces, se ha producido una sustancial modificación del entorno de seguridad a escala global. El orden de la guerra fría se fue y el orden de la post-guerra fría, al que nunca se supo dar mejor denominación, también se ha evaporado. El primero el 9 del 11 de 1989; el segundo el 11 del 9 de 2001.

No voy a exponer aquí las tesis que ya han sido publicadas en el informe OTAN: Una alianza para la libertad. Un simple recordatorio. Para mí, estamos en una guerra lanzada contra el mundo occidental por el radicalismo islámico y la punta de lanza de esa ofensiva generalizada y planetaria es el terrorismo islamista, comenzando por Al Qaeda. Enfrentándonos de nuevo a una amenaza existencial para nuestro sistema de vida, la OTAN debería reconfigurarse para dar respuesta a esta amenaza. En un doble sentido: garantizando la seguridad interior, la defensa de la población en nuestro suelo (*homeland defense*), a la vez que llevando el combate lo más lejos posible de nuestras fronteras, a territorio enemigo. Para eso nada mejor que contar con socios a escala global, de Japón a Australia pasando por Israel. La OTAN debe ser un club de democracias liberales dispuestas y capaces de eliminar la amenaza del terrorismo islámico.

Pero no es necesario comprar esta visión revolucionaria, si se quiere, de lo que necesita cambiar la OTAN. Hay hechos, como estar en Afganistán o mucho más tímidamente en Irak, que ya suponen un profundo cambio para la Alianza, pues tiene un alcance global en la práctica aunque no en su teoría.

Igualmente está la cuestión novedosa y a la que hay que encontrar respuesta, del sentido que hoy tiene el artículo 5 del tratado de Washington, sobre todo en relación a las misiones en ejecución y muy notablemente de cara a los compromisos de solidaridad en la defensa colectiva frente a ataques no convencionales, esto es, provenientes no de estados, sino de grupos subestatales.

Es evidente que aunque no sea su responsabilidad primaria, la OTAN está actuando en tareas de antiterrorismo, al menos en su vertiente de control de las líneas de comunicación marítima con la operación *Active Endeavour*. Y el terrorismo ha sido declarado, al menos en sus documentos, como la principal amenaza a la seguridad colectiva en estos momentos (véase, por ejemplo, la *Comprehensive Political Guidance* aprobada en la Cumbre de Riga, en noviembre pasado).

Por otro lado, el clima de creciente cooperación con Rusia se está viniendo acelerada y preocupantemente abajo, lo que exige un replanteamiento de las relaciones entre la Alianza y Rusia, así como el desarrollo de nuevas políticas de solidaridad que no se habían contemplado antes de manera colectiva. Un caso

evidente es el tema de la seguridad energética.

En suma, las nuevas condiciones estratégicas conllevan no sólo que la OTAN haga las cosas de manera diferente, sino que tenga que hacer nuevas cosas. Dar cuenta de ello y preparar los cambios necesarios a nivel de transformación política y militar de la Alianza exigiría la redacción de un nuevo marco de referencia o concepto estratégico.

¿Es factible plasmar una visión compartida de la Alianza en un nuevo texto?

Hay una escuela de pensamiento dentro de la Alianza que otorga más valor al proceso de generar un nuevo concepto estratégico que al producto final en sí. Es decir, el valor esencial de este nuevo texto de cara al 2009 sería la posibilidad de generar un nuevo consenso que restañara las múltiples heridas abiertas en los últimos años en la relación transatlántica.

Para quien así piensa, los problemas entre los aliados, esencialmente entre Estados Unidos y Europa, se reducen a una mala relación entre la actual administración del Presidente George W. Bush, siempre tentada por el unilateralismo y distanciada de sus aliados, y los gobernantes del viejo Continente, siempre más prudentes a la hora de encarar intervenciones militares. Irak habría sido el culmen de las divergencias.

De ser así, la solución al futuro de las relaciones transatlánticas pasaría por un ejercicio de humildad por parte de Washington, el elemento escapado del redil del realismo en

estos años de hegemonía neoconservadora.

Por desgracia, las cosas no parecen ser tan sencillas. Sin negar la relevancia de Irak en el estallido de las tensiones entre aliados, las diferencias entre Bush y algunos dirigentes en Europa no son la causa última del actual estado de la cuestión, sino que también es el producto de fuerzas mucho más profundas. Tal vez latentes o no claramente visibles hasta estos momentos.

En la OTAN siempre ha habido dos visiones, la de Estados Unidos y la de Francia. Todo lo demás se reducía a intentar buscar un punto intermedio o apoyar a una u otra, según las circunstancias. El 11-S va a alterar el equilibrio inestable que caracterizaba la vida interna de la Alianza. América se ve obligada a reaccionar -y quiere reaccionar- con la debida contundencia en todos los frentes posibles frente a unos aliados europeos más preocupados con la reacción estadounidense que con los verdaderos atacantes. Estados Unidos elaborará una nueva estrategia de seguridad nacional justificativa de las acciones de anticipación a la que los europeos responderán con un concepto de seguridad que condena la prevención y el unilateralismo, reservando la legalidad internacional para la ONU. Aunque todos hablemos de lo mismo, las respuestas no pueden ser más distintas.

La OTAN se enfrenta a dos problemas en realidad: por un lado, a los Estados Unidos se les niega la legitimidad de sus acciones, sobre todo en Irak pero también en su concepción de la guerra contra el terror,

mientras que los europeos han perdido toda credibilidad en Washington por la falta de capacidades militares que les permitan operar colectivamente junto a ellos. Capacidades y voluntad, que añadiría Bob Kagan.

Y este doble problema no nace con la crisis sobre Irak sino que se deriva del desfonde del sistema bipolar en 1989, del desarrollo galopante de la globalización, por un lado, y de la desidia defensiva de los europeos, por otro.

Es verdad que las personalidades cuentan y mucho en la arena internacional. Pero es más que dudoso que una nueva cara en la Casa Blanca a comienzos de 2009 vaya a cambiar sustancialmente esta ecuación.

Cierto, cambios como Sarkozy en la presidencia de la República Francesa pueden ser importantes para el futuro de la OTAN y el desarrollo de una visión más homogénea de las misiones y tareas de la organización. Sabemos que el presidente galo aspira a reintegrar a Francia a la estructura de mandos aliada, pero las condiciones que fija para esa reincorporación vuelve esta posibilidad muy remota. Francia sigue apostando de manera clara bajo Nicolas Sarkozy por reforzar el pilar de seguridad en el seno de la UE, sobre todo si se desbloquea el tema constitucional y se avanza hacia un tratado de bolsillo.

Desgraciadamente la PESD ha dado pie a una alambicada estructura institucional, pero no ha sido capaz de frenar siquiera el deterioro de las capacidades colectivas de defensa. Hoy por hoy, en materia militar, la

UE es la suma de las debilidades de todos sus miembros. Y la realidad de los números, humanos y financieros, no permiten augurar un cambio sustancial de esta pobre situación. Aún peor, cuanto más se avanza en la constitución de capacidades para la UE más se está duplicando en esfuerzos y menos recursos se destinan a la Alianza. No sólo no se llega a cumplir el compromiso de gastar en defensa el 2% del PIB (¿alguien recuerda el famoso 3% de 1979?), sino que la asignación de fuerzas a diversas agrupaciones pone en peligro la generación del contingente para las misiones OTAN.

En fin, con este telón de fondo tan importante, no es de extrañar que alguno se pregunte si un nuevo concepto estratégico es alcanzable y si no derivará, al final, en un ejercicio mutuo de mayores recriminaciones. De momento dos gobiernos han expresado informalmente su escepticismo ante el proceso. Nada más ni nada menos que Estados Unidos y Francia. Cada cual por sus razones, aunque ambos ven muy difícil poder acercar posturas de aquí a la cumbre de 2009.

Por ejemplo, Washington querría ver plasmado claramente un apoyo firme y decidido a una Alianza global, con partenaires en diversos rincones del mundo, aunque comenzando por Corea del Sur, Japón y Australia. Igualmente, querría ver una mayor solidaridad entre los miembros y no una Alianza a doble velocidad donde unos ponen el dinero y los muertos para las operaciones y el resto solo apoyo político o las críticas. Para estados Unidos, la OTAN es una comunidad de países

para la acción y no solo un club que comparte valores.

Para Francia, todo es lo contrario. Nada de OTAN global; nada de acciones preventivas; nada de nuevos miembros fuera de Europa; nada de ejercer de policía global o de proveedor global de seguridad. La OTAN debe ser, ante todo, una fuerza de defensa colectiva para Europa. por eso no está de acuerdo con que se emplee la NRF en operaciones que no sean de alta intensidad y que se quede como una institución existencial.

No obstante, Francia recibiría bien un documento en el que se admitiera en nivel de igualdad un diálogo estratégico entre la OTAN y la UE. Algo que está muy lejos de ser aceptado por los americanos y que incluso genera divisiones entre los propios europeos en estos momentos.

A pesar de estas posibles insalvables diferencias, estoy seguro de que si el Consejo Atlántico diese el encargo al staff internacional de elaborar un borrador de concepto estratégico, los funcionarios de la OTAN llegarían a dar con un documento consensuable por todas las partes (son expertos en eso), pero sería un concepto de mínimos que giraría más que nada sobre lo ya conseguido por la Alianza. Poco cabría añadir a la *Comprehensive Political Guidance*. En cualquier caso, la OTAN podría celebrar su 60 aniversario con un texto nuevo aunque marginal.

El test ácido de Afganistán

Tal vez la clave del posible éxito o fracaso de un nuevo concepto estra-

tégico resida en lo que ocurra en Afganistán. Si la OTAN no es capaz de asegurar las condiciones de paz y estabilidad en aquel país, eliminando la amenaza de los talibán, la reconstrucción será imposible y el proyecto para un Afganistán estable se vendrá abajo. Eso sería un drama para los afganos que aspiran a una vida mejor, pero no sería menos traumático para la Alianza.

Del mantra de Lord Robertson, “capacidades, capacidades, capacidades” la OTAN ha pasado a “operaciones, operaciones, operaciones”. Pero una cosa es librar una guerra (con lo que incluso costó ganar Kosovo) y otra muy distinta reconstruir un país. Máxime en un clima hostil e inseguro. Pero la Alianza ha hecho su apuesta de futuro por Afganistán. El problema es que lo ha hecho de manera muy desigual entre sus miembros, pues al fin y al cabo, la ISAF ha sido vista siempre como una operación de libre elección.

La prueba está en que con lo mucho y bien que las fuerzas aliadas han hecho en aquel país, las dificultades con las que está operando podrían ser solventadas con cargas adicionales relativamente menores. No se trata de doblar el contingente. Las autoridades militares piden de 2000 a 3000 soldados más y, entre otras cosas, media docena de helicópteros, que nadie está dispuesto a entregar. Afganistán, como todas las guerras, ha sacado lo mejor y lo peor de cada aliado.

Si durante el año que viene, la situación sobre el terreno y las disputas intralidades no se resuelven positivamente, nada habrá que hacer de cara a un nuevo concepto estratégico.

Es más, Afganistán está poniendo de relieve que para ejecutar sus operaciones la OTAN tiene que transformarse simultáneamente, que no son procesos que puedan secuenciarse en el tiempo. Pero eso exige destinar mayores recursos, operar no es barato, transformar tampoco. Pero ambas cuestiones juntas requieren de una provisión de fondos que casi ningún miembro de la Alianza está dispuesto a contemplar.

Afganistán está también poniendo sobre el tapete el grado existente de solidaridad colectiva. Y esto es algo sobre lo que la Alianza, en su conjunto, debe reflexionar. Por un lado están las actuaciones de estabilización, pero puede llegar el caso de tener que plantearse de nuevo aplicar el artículo 5 si se vuelve a repetir una situación como la del 11-S. Recordemos que los dos momentos donde las provisiones de la defensa colectiva han querido aplicarse, han sido un relativo fracaso. Tras el 11-S y con Turquía y la intervención en Irak.

Qué esperar

El nuevo texto debería cerrar dos brechas que están consumiendo la vida de la Alianza: la distancia entre propósito y capacidades, por un lado, y la distancia entre América y los aliados europeos. Es decir, debería servir para dos cosas muy impor-

tantes: transmitir un nuevo compromiso de los estados miembros hacia la seguridad colectiva, y para impulsar la transformación militar de las fuerzas y estructuras de la OTAN.

Además, tendría que explicar cómo ve la Alianza el futuro entorno, sus riesgos y amenazas, así como qué orden aspira a construir y cómo se plantea hacerlo. Existiendo un consenso básico ya es una tarea complicada. Sin consenso entre los principales actores y con visiones antagónicas sobre lo que la OTAN debe ser y hacer, es una misión destinada al fracaso.

Así y todo, desde mi personal punto de vista, es un ejercicio que debe acometerse. Dejar a la OTAN en sus operaciones, carente de una finalidad última, es condenarla progresivamente a la marginalidad. Hará mal que bien lo que tenga que hacer, pero no será ni el foro primario de consultas ni la columna vertebral de nuestra seguridad.

Y a nosotros nos interesa una OTAN eficaz y operativa en términos estratégicos y operacionales.

A España y a nosotros, esto es, al PP, nos interesa que el nuevo concepto estratégico sea viable y que lo sea en una dirección muy determinada: la Alianza tiene que jugar un

papel activo en la protección de nuestro territorio frente a amenazas no convencionales y debe plantearse la discusión conjunta de asuntos de seguridad que queden fuera de su ámbito de actuación o tradición, como pueda ser los flujos de emigración. Una mayor atención al Norte de África sería igualmente bienvenida.

Con la experiencia de anteriores textos, es imaginable que la elaboración de un nuevo concepto para la cumbre de 2009 debería comenzar, como muy tarde, en la primavera de 2008, lo cual es importante en relación a nuestro calendario electoral. Si Rodríguez Zapatero siguiera en el poder no cabe esperar ningún papel activo de nuestro país. Si, por el contrario, el PP hubiera ganado las elecciones, estaríamos en disposición de aportar nuevas ideas al proyecto.

Una última nota de advertencia: haber fijado el objetivo para la cumbre de 2009 puede hacer imposible la elaboración de este nuevo texto, habida cuenta de que en enero de ese año habrá un nuevo inquilino en la Casa Blanca y que necesitará de varios meses para formar su equipo. Y una vez conseguido esto, más tiempo para definir su política de seguridad y su posición en la OTAN. Sería una auténtica carrera contra-reloj.