



DOCUMENTO DE ANÁLISIS DEL IEEE 03/2010

EL INFORME ALBRIGHT: RECOMENDACIONES PARA EL FUTURO CONCEPTO ESTRATEGICO DE LA ALIANZA ATLÁNTICA

(MAYO 2010)

En abril del pasado año 2009, durante la Cumbre Estrasburgo/Kehl, coincidente con el 60 aniversario de la firma del Tratado de Washington, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Alianza Atlántica declararon estar comprometidos en su renovación con el fin de mejorar la manera de enfrentarse a las amenazas de hoy y anticiparse a los riesgos de mañana. Con este fin, encomendaron al Secretario General de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, la tarea de convocar a un Grupo de Expertos quienes en coordinación con todos los Aliados establecieran las bases de un nuevo Concepto Estratégico que deberá sustituir al actualmente en vigor fechado en abril de 1999.

Bajo el liderazgo de la antigua Secretaria de Estado norteamericana Madeleine Albright, el Grupo de Expertos compuesto por 12 personalidades de distintos países de la OTAN, pero actuando en teoría a título particular, inició sus trabajos en septiembre de 2009. A partir de ese momento, se abrió un proceso de consultas, reuniones y seminarios, en el que se ha tratado de involucrar de forma abierta y transparente no solamente a las instituciones oficiales, sino también a sectores de la sociedad civil. Como resultado, el pasado 17 de mayo fue presentado en Bruselas el informe “la OTAN 2020: seguridad garantizada; implicación dinámica” que contiene el análisis y las recomendaciones del Grupo de Expertos para la redacción el futuro Concepto Estratégico.

El presente texto pretende efectuar un examen inicial de las principales propuestas incluidas en el ya denominado Informe Albright.

La OTAN 2020: seguridad garantizada; implicación dinámica

La premisa de la que parte el Informe es que ya que el entorno de seguridad del mundo ha cambiado enormemente desde 1999 es ineludible acometer la elaboración de un nuevo Concepto Estratégico. No obstante, no es preciso un cambio completo del mismo ya que los fundamentos de la Alianza siguen tan vigentes como cuando nació en 1949. La defensa de las libertades y los valores

democráticos recogidos en el preámbulo del Tratado de Washington constituyen, hoy como entonces, la razón de ser de la OTAN.

Quizás por este motivo, en líneas generales, ninguna de las propuestas efectuadas por los Expertos constituye una novedad absoluta. En ciertos aspectos fundamentales, el texto sigue el patrón de lo que ya los Jefes de Estado y de Gobierno habían afirmado en la Declaración sobre la Seguridad de la Alianza tras la cumbre de Estrasburgo/Kehl en abril del año pasado: el Artículo 5 sigue siendo la piedra angular de la Alianza Atlántica, la puerta de la OTAN permanece abierta a los nuevos miembros, la fuerza reside en la cooperación con otras organizaciones; o las asociaciones OTAN - Unión Europea y OTAN-Rusia constituyen la manera de realzar seguridad, estabilidad y paz. Asimismo, la Guía Política General (Comprehensive Political Guidance) ya en 2006 también afirmaba que la defensa colectiva seguirá siendo el propósito de la base de la Alianza y que la OTAN, caso por caso y siempre por consenso, deberá estar lista para participar en operaciones de gestión de crisis a “distancia estratégica” de sus límites territoriales.

Con estos antecedentes, posiblemente la valía del documento aquí analizado es que refleja de forma algunos preceptos que la Alianza ya llevaba a cabo pero que no forman parte de su doctrina, conjuntamente aceptada por todos los Aliados y que ahora debieran ser plenamente asumidos en el nuevo Concepto Estratégico.

Entrando en los detalles del escrito, su título ya es indicativo de los dos objetivos fundamentales encerrados en el mismo. Por un lado, se resalta que el propósito central de la OTAN sigue siendo salvaguardar la seguridad de todos sus miembros, pero por otro la Alianza reconoce que para alcanzar esta seguridad necesita cooperar con otros actores y organizaciones. Veamos a continuación cuales son las propuestas concretas que el Informe presenta para alcanzar estos dos objetivos generales.

La naturaleza de la OTAN: tareas centrales

Pese a los cambios ocurridos en el entorno de seguridad mundial desde 1999, año de la publicación del actual Concepto Estratégico, los Aliados no habían abordado su modificación. La razón esencial fue evitar abrir un debate que ratificara públicamente las discrepancias existentes acerca del papel que le corresponde jugar a la OTAN durante las primeras décadas del siglo XXI. Por este motivo, la afirmación de que la redacción del nuevo Concepto Estratégico abre una oportunidad para revalidar el compromiso central de la OTAN, la Defensa Colectiva, alineando las distintas perspectivas sobre la seguridad de los países miembros, muestra su verdadero valor.

Así, el Artículo 5 del Tratado de Washington, la respuesta común ante un ataque, permanece como la primera de las cuatro tareas centrales que constituyen la razón de ser de la Alianza Atlántica. No obstante, el Artículo 5 que cita “un ataque armado

contra una o más de [las Partes], que tenga lugar en Europa o en América” ha sido reinterpretado. Dado que los peligros actuales pueden provenir tanto de dentro como de fuera de la zona Euro-Atlántica, los Expertos señalan que “la OTAN debe estar preparada a defenderse (y disuadir) contra tales amenazas con independencia de su punto de origen”. Además, se establece la eventualidad incluso de que un ataque cibernético puede conllevar una respuesta acorde al citado Artículo 5. Esta ampliación de lo que ha supuesto tradicionalmente un ataque armado agregando otros tipos de agresiones conllevará casi con certeza cierta polémica entre los Aliados durante las discusiones del futuro Concepto Estratégico.

Aunque algunos puedan afirmar que la disuasión podría ser realizada por medios distintos a los militares, defensa y disuasión sólo son creíbles si se encuentran apoyados por la posibilidad de uso de la fuerza armada. Bajo este enfoque se abre la posibilidad de que la OTAN pueda actuar en cualquier parte del mundo. No obstante, el Informe de los Expertos utiliza en repetidas ocasiones la confusa expresión “distancia estratégica”, ya utilizada por la Guía Política General, para referirse a la lejanía a la que tendrán que estar listas para actuar las fuerzas militares. Las implicaciones de este factor a la hora de llevar a cabo el planeamiento de fuerzas y capacidades son críticas.

Contribuir a la seguridad del conjunto de la región Euro-Atlántica, la reafirmación de que la OTAN constituye el único medio contractual para materializar el vínculo transatlántico, en el que el Artículo 4 relativo a mantener consultas entre las Partes es una pieza esencial, y las asociaciones para promocionar una seguridad cooperativa son las otras tres tareas esenciales que el Grupo de Expertos especifican en su trabajo. En conclusión, con respecto al Concepto Estratégico de 1999, la gran novedad que plantea en relación a las tareas esenciales, que constituyen la razón de ser de la OTAN, es la exclusión de la gestión de crisis. Tal vez con ello se intenta resaltar los mecanismos de prevención sobre los de respuesta en caso de crisis. Por la importancia que en estos momentos tienen las operaciones fuera de área, en particular la que realiza la ISAF, este asunto debe ser observado con una buena dosis de cautela.

El entorno de seguridad

El Grupo de Expertos efectúa un somero análisis de los factores que afectan a la seguridad tanto desde el punto de vista global como regional. Tampoco este análisis presenta ninguna novedad con respecto a documentos anteriores de la Alianza como por ejemplo el “Multiple Futures Project” del Mando Aliado de Transformación publicado en abril de 2009.

El informe “OTAN 2020” se limita a concluir que, en la próxima década, las amenazas más probables a la seguridad de los Aliados son no convencionales. Entre éstas se incluyen los atentados terroristas y las ciberamenazas. Asimismo, entre estas amenazas no convencionales se menciona un ataque de Irán contra el

territorio OTAN por medio de misiles balísticos armados con ojivas nucleares o convencionales.

Dos aspectos deben ser resaltados en este punto dedicado al entorno de seguridad. El primero, de género técnico, es que los Expertos no utilizan el término “riesgo” empleado en el Concepto Estratégico actual. Se utilizan en su lugar los vocablos “amenaza” y “peligro” para referirse a la posibilidad de una agresión en las formas de ataque convencional, terrorista o de carácter híbrido de ambos. También, se utiliza la palabra “reto” para describir a otros factores que no afectan directamente a la seguridad de la OTAN pero que son una preocupación para sus ciudadanos. El segundo aspecto de interés es que dentro del análisis regional que se realiza en el documento, el área mediterránea no recibe ninguna mención, pese a constituir una indudable zona de interés para la seguridad de la Alianza.

Asociaciones

En línea con el concepto de seguridad cooperativa adoptado por la Alianza y resaltado desde el propio título de la propuesta, las asociaciones de todo tipo deben ocupar un lugar central en la agenda de la Organización. De ahí, que el Informe Albright dedique un capítulo en exclusiva a este asunto. Se parte de la sugerencia de que todas las formas actuales de colaboración entre la OTAN y otros socios sean examinadas para valorar si pueden ser mejoradas, pasando a continuación a proponer ciertas medidas concretas para cada una de ellas.

La Asociación para la Paz en la que participan en la actualidad 22 países y encaminada a facilitar la cooperación bilateral entre estos y la OTAN y el Consejo de Cooperación Euro-Atlántico, foro de consulta política entre los Aliados y otros Estados del área, reciben escasa atención por parte del grupo de Expertos. La única recomendación consiste en fortalecer las consultas rutinarias y de crisis de acuerdo a los procedimientos tradicionales.

Tampoco las propuestas relativas a las asociaciones con la ONU y con la OSCE hacen pensar en que el nuevo Concepto Estratégico supondrá un salto de calidad en las mismas. La indicación de que la OTAN debe tener como una de sus prioridades fortalecer el papel de las Naciones Unidas o que la Alianza debe hacer un uso completo de los instrumentos de la OSCE no parecen señalar nada más que lo obvio, es decir que la Alianza Atlántica precisa de otras organizaciones para garantizar la seguridad de sus miembros.

La asociación con la UE es calificada como “única y esencial” para la OTAN, reconociéndose la importancia del Tratado de Lisboa a la hora de fortalecer las capacidades militares de los países europeos. Sin embargo, y tal vez intencionadamente, esta asociación OTAN-UE no es mencionada específicamente en el resumen de conclusiones del Informe pese al pretendido carácter “único y esencial” de la misma. Complementariedad, cooperación y reciprocidad serían los

principios básicos sobre los que debería fundamentarse esta relación según los Expertos. No obstante, para aquellos que consideran las relaciones OTAN-UE como el pilar básico sobre el que se asienta la Alianza, la valoración sobre la situación actual de las citadas relaciones así como de las sugerencias formuladas pueden resultarles manifiestamente mejorables.

La mayor parte de las propuestas se limitan a repetir la necesidad de una mayor coordinación y comunicación entre ambas organizaciones, no aportándose ideas sobre cuáles serían los cauces oportunos para su consecución. Únicamente la propuesta para la creación de una agencia OTAN-UE de capacidades de defensa tendría cierta relevancia, aunque esta proposición puede que entre en competencia con la Agencia Europea de Defensa. Además, se echa en falta una mención expresa acerca de la necesidad de ampliar los acuerdos Berlín Plus de colaboración en operaciones de gestión de crisis que ha quedado completamente desfasado como la propia experiencia señala.

En resumen, el tratamiento que recibe la asociación OTAN-UE en el documento no permite presuponer que puedan superarse las dificultades, fundamentalmente políticas, existentes entre ambos y que impiden una relación fructífera.

Por otro lado, y en el marco del Enfoque Integral para las operaciones, el texto abre la puerta al desarrollo de capacidades civiles propias de la OTAN para las misiones de respuesta de crisis. Apartándose de lo apuntado por la Guía Política General, se requiere a los Estados miembros que identifiquen un elenco de especialistas civiles con experiencia que estarían disponibles para su rápido despliegue en caso necesario. El problema reside en que la Unión Europea, en concordancia con los objetivos de su Política Común de Seguridad y Defensa está tratando desde hace una década de desarrollar también capacidades civiles lo que le ha permitido, aunque de forma limitada, actuar en varias operaciones civiles de gestión de crisis. Por lo tanto, el riesgo que se plantea ahora es que ambas organizaciones, que no olvidemos tienen 21 miembros en común, entren en cierta competencia por el limitado personal especializado. Quizás la alternativa más oportuna hubiese podido ser proponer la constitución de una auténtica asociación estratégica entre la OTAN y la Unión Europea en los que los demandados equilibrio y complementariedad fuesen especificados de manera indiscutible.

La asociación OTAN-Rusia, por el contrario, si recibe un tratamiento más acorde a su importancia, ya que como es comúnmente aceptado la construcción de un orden de seguridad cooperativa requiere de la implicación rusa. A este respecto, los Expertos tratan de equilibrar los dos objetivos primarios citados en el título del documento: “seguridad garantizada” por un lado y la indispensable cooperación de Rusia para conseguir un entorno seguro en el área Euro-Atlántica por el otro. Con ello tratan de amortiguar los celos que Rusia levanta en algunos de los países del Este de Europa, al mismo tiempo que se propone fortalecer las consultas en el marco del Consejo OTAN-Rusia, focalizando la cooperación en temas concretos que preocupen a ambos.

No obstante, tampoco las propuestas formuladas en el informe se separan del guión marcado por la Declaración de Seguridad de la Alianza de abril de 2009. Recordemos que entonces los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN afirmaron que estaban dispuestos a trabajar con Rusia para afrontar los retos comunes.

Tal vez la situación actual necesitase de un enfoque que realmente hiciese superar las suspicacias existentes en ambos bandos. Hay que destacar que las propuestas rusas sobre la necesidad de establecer en Europa un orden de seguridad alternativo al actualmente existente son calificadas por el Grupo de Expertos como “diseñadas en parte para constreñir las actividades de la OTAN”.

Sólo dos días después de la publicación del informe que nos ocupa, el Presidente ruso Medvedev visitó Ucrania para formalizar lo que algunos han denominado “una nueva relación estratégica” entre ambos Estados eslavos. Durante su visita Medvedev calificó a la OTAN “de este bloque militar en el que Rusia no participa y cuando más se acerca la OTAN a nuestras fronteras tanto más incómodos nos sentimos”. De esta frase cabe concluir, que no parece a corto plazo que las propuestas formuladas en el documento “NATO 2020” vayan a modificar sustancialmente el escenario actual.

La intención de lograr un mayor acercamiento a Rusia sirve para enmarcar el estado de las asociaciones de la OTAN con Ucrania y Georgia sobre los que el Informe Albright formula algunas propuestas. Es ciertamente notable observar como los Expertos han incluido a las asociaciones de la OTAN con estos dos países del Este bajo el mismo epígrafe y formulando las mismas recomendaciones, pese a que las condiciones políticas y estratégicas de ambos son completamente diferentes.

En lo que respecta a Ucrania, las elecciones del pasado mes de febrero han supuesto un cambio de gobierno y una nueva orientación de su política exterior, formalizando una nueva relación con Rusia de acuerdo al principio “Gas por Bases”. Además de los argumentos económicos, Rusia ha ofrecido a Ucrania la opción de ingresar en la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, a la que pertenecen Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, además de la propia Rusia. No hay que olvidar que el anterior gobierno ucraniano, pese a la profunda división existente entre la población ucraniana al respecto, solicitó oficialmente el ingreso en la Alianza Atlántica y que en la cumbre de Bucarest en abril de 2008, los líderes Aliados acordaron que en el futuro Ucrania se convertiría en un miembro de la OTAN, siempre y cuando los ucranianos y sus autoridades quisieran.

Pero ahora, bajo las nuevas condiciones descritas parece que el acceso como miembro de la Alianza quedará aparcado quien sabe si para siempre. A medio plazo lo más probable es que Ucrania adquiera un papel neutral y equidistante entre Occidente y Rusia. Por ello, las propuestas del informe “OTAN 2020” de impulsar la cooperación en ciertos asuntos prácticos y el empleo de los mecanismos de gestión

de crisis para monitorizar la situación de seguridad común en el marco de la Comisión OTAN-Ucrania parecen acordes a la realidad.

En lo concerniente a Georgia, quizás lo más revelador del informe Albright es lo que no dice. Debe darse por seguro que el Grupo de Expertos ha tenido muy en cuenta las consecuencias de la guerra ruso-georgiana del verano de 2008, sólo tres meses después de que los líderes Aliados aceptasen el futuro ingreso de Georgia en la OTAN, a la hora de exponer sus propuestas. Aunque en otro apartado del informe, los Expertos reiteran, como no podía ser de otra manera, que la política de puertas abiertas de la Alianza sigue en vigor, no se incluye ningún respaldo a las intenciones del Presidente georgiano Saakashvili de incorporar a su país a la OTAN.

La OTAN mantiene de forma bilateral con siete países del área mediterránea una asociación denominada “Diálogo Mediterráneo” y con cuatro del Golfo Pérsico otra denominada “Iniciativa de Cooperación de Estambul”. Estas dos asociaciones se encuentran inequívocamente lastradas por la imagen negativa de la OTAN ante la mayor parte de las poblaciones de estos países, ya que al igual que los EEUU es considerada próxima a las posturas de Israel. El informe OTAN 2020 que reconoce que los logros de estas dos asociaciones son modestos, despacha esta cuestión con una lacónica declaración que señala que en la próxima década la OTAN debe mostrar “paciencia estratégica” en la zona y que el valor de estas dos asociaciones provendrá de lograr un acuerdo sobre intereses compartidos. Es importante resaltar que ambas asociaciones son tratadas de forma conjunta pese a las evidentes diferencias geoestratégicas entre ellas. Este es un asunto en que normalmente ha habido ciertas divergencias a ambos lados del Atlántico.

En esta misma línea y dado que para España las relaciones con los países del norte de África tienen un carácter esencial, las propuestas efectuadas en el Informe son cuanto menos desilusionantes, ya que se pierde una buena ocasión de impulsar las relaciones de la Alianza con la ribera sur del Mediterráneo, considerada de gran trascendencia para la seguridad de Europa.

Las relaciones de la Alianza con Australia, Corea del Sur, Japón y Nueva Zelanda no se encuentran sujetas a ningún marco oficial en la actualidad, situación que no cambiará de acuerdo a las propuestas formuladas, aunque se tratará de expandir la lista de actividades comunes. Tampoco las posibles relaciones de la OTAN con otros Estados y organizaciones regionales requieren de una asociación formalizada, siendo suficiente mantener una “presencia diplomática activa”. No obstante, el documento abre la posibilidad de establecer lazos más formales con la Unión Africana, la Organización de Estados Americanos, el Consejo de Cooperación del Golfo, la Organización de Cooperación de Shanghái o la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva basados en los principios de igualdad, confianza y beneficio mutuo.

Asuntos políticos y organizativos

Los Aliados son conscientes del modo en que la implicación de la OTAN en Afganistán ha dañado la forma en que hasta el momento la Alianza ha sido gestionada. En consecuencia, el documento propone ciertas reformas sobre este aspecto de la administración y gestión de la Organización con el fin de restablecer el necesario consenso entre los socios y prepararla para que en el futuro disensiones como las acontecidas por el caso afgano no vuelvan a suceder.

En este punto la naturaleza de la Alianza requiere un examen especial. Durante los últimos años algunos miembros habían señalado el carácter global de la OTAN, lo que en cierta medida la obligaba a actuar “fuera de área” siempre que fuese necesario, de ahí las misiones expedicionarias realizadas hasta la fecha. No obstante, esta visión era rechazada por otros socios que señalaban al Artículo 5 como la indiscutible razón de ser de la Organización. Estos puntos de vista antagónicos han dado lugar a las comentadas tensiones en el interior de la OTAN. El Informe Albright se sitúa en el medio de ambas posturas. Así, aunque se señala varias veces a lo largo del documento que la naturaleza de la OTAN es de carácter regional y no global, también se indica que debe observar lo que ocurre más allá de sus fronteras y disponer de capacidades que la permitan actuar en caso necesario, en cualquier parte del globo. Esta necesidad de actuar más allá de las fronteras de la OTAN tiene una gran repercusión sobre el tipo de fuerzas militares que ahora debieran ser más ágiles y proyectables. Por otro lado, dado el carácter regional de la Organización la decisión de actuar fuera de área debe ser asumida como una circunstancia única y adoptada, caso por caso, por el Consejo del Atlántico Norte. En resumen, como el propio informe especifica: “Los compromisos de la OTAN no deberían nunca exceder lo que la Alianza puede hacer, pero lo que la OTAN puede hacer no debería nunca ser sobrepasado por las necesidades de seguridad de la OTAN”.

Relacionado de forma directa con la naturaleza regional de la OTAN se encuentra el asunto de su posible ampliación a nuevos miembros. El informe hace una llamada a la ratificación a la llamada “política de puertas abiertas”, algo no sorprendente ya que constituye un principio básico de la Alianza tal y como se establece en el Artículo 10 del Tratado de Washington. No obstante, ningún país es citado expresamente como candidato a ingreso, ni tan siquiera la antigua República Yugoslava de Macedonia que espera un acuerdo con Grecia sobre su nombre constitucional para convertirse en miembro de pleno derecho de la OTAN. Esta política de puertas abiertas vendría entonces determinada por dos factores fundamentales. Uno, dado que las sucesivas ampliaciones de la Organización Atlántica hacia el Este han sido observadas por los rusos con enorme recelo, cualquier nueva admisión de Estados pertenecientes al antiguo espacio soviético deberá ser valorada en función de las relaciones OTAN-Rusia. Y dos, aunque como ya ha sido mencionado la Alianza está abierta a la asociación con otras democracias en el mundo tales como Australia, Nueva Zelanda, Corea del Sur o Japón, no se abre

la puerta al ingreso en la OTAN de cualquier país, entendiéndose que las futuras ampliaciones deberán limitarse al área Euro-Atlántica.

La toma de decisiones por unanimidad ha sido una característica esencial de la Alianza desde su nacimiento hace 61 años. Este procedimiento asegura la cohesión y solidaridad y otorga un valor añadido del que no disponen las decisiones por mayoría. Sin embargo, en la actualidad y con 28 naciones miembros, el consenso no se alcanza con facilidad, alargando el proceso de toma de decisiones, en ocasiones de forma inaceptable por la urgencia de los asuntos en cuestión. El Grupo de Expertos abre la posibilidad de que para ciertos temas de trascendencia menor la decisión se tome por mayoría abandonando la unanimidad. No obstante, no se especifica que asuntos podrían ser objeto de mayoría, ni qué tipo de mayoría sería precisa, ni los niveles de la estructura autorizados a utilizar este nuevo método de toma de decisiones, por lo que habrá que ver como este asunto queda redactado en el nuevo Concepto Estratégico. Es seguro que este tema acaparará una buena parte del debate entre las Naciones ya que no todas observan con simpatía este cambio. Por otro lado, también para facilitar la toma de decisiones, se propone otorgar una autoridad delegada al Secretario General y a las autoridades militares para responder en caso de emergencias concretas tales como un ataque cibernético o con misiles.

En paralelo a esta propuesta de modificación del sistema de decisión, los Expertos recomiendan que se conceda al Secretario General un mandato claro para que inicie las reformas oportunas que permitan adelgazar el aparato burocrático de la OTAN y aminorar así los gastos administrativos corrientes.

La Política de comunicación de la OTAN es identificada como un asunto de gran trascendencia. Las nuevas generaciones deben conocer que la Alianza ha contribuido y sigue contribuyendo a la estabilidad y seguridad en Europa.

Capacidades y fuerzas de la Alianza

El futuro Concepto Estratégico, al igual que el actual, servirá de guía sobre las pautas, prioridades y criterios que deben ser seguidos a la hora de desarrollar las capacidades que la Alianza requiere para llevar a cabo sus misiones. El Grupo de Expertos hace ciertas propuestas a este respecto.

En las denominadas capacidades militares convencionales, el informe recomienda que en paralelo a la elaboración del nuevo Concepto Estratégico se establezcan prioridades claras en los requerimientos. Esto serviría para determinar qué programas de defensa deben ser asumidos con carácter preferente. También hacen un llamamiento a incrementar los presupuestos de defensa hasta el 2% del PIB con el fin de eliminar la distancia existente entre las misiones potenciales y las capacidades disponibles, así como la brecha entre las capacidades de los Estados Unidos y del resto de los Aliados. Con independencia de su carácter económico, hay que observar esta propuesta como un nuevo intento de fortalecer la Alianza a

través de equilibrar el esfuerzo que actualmente realizan mayoritariamente los Estado Unidos.

En particular, el Grupo de Expertos menciona el impulso que debe proporcionarse a la Fuerza de Reacción Rápida (NRF) para que asuma misiones Artículo 5 y no solo de carácter expedicionario, razón de ser de su creación. Desde la Cumbre de Praga en 2002 en la que la NRF fue instaurada, la OTAN se ha visto incapaz de dotar a estas fuerzas de reacción con los medios de personal y material necesarios para cumplir con las tareas para las que originariamente fue diseñada. Para tratar de superar esta situación el Informe sugiere utilizar el presupuesto común (common funding) de la OTAN para apoyar los despliegues y ejercicios de la NRF. No obstante, es dudoso que en la actual época de crisis económica y con la ya abultada contribución a las operaciones en curso, los Estados miembros accedan a ofrecer un número significativo de fuerzas a la OTAN ante el temor de verse envueltos en nuevos despliegues militares, cuyo coste económico y político es difícil de asumir en estos momentos. Por otro lado, dado que los fondos comunes son limitados, la cuestión sería determinar que otras actividades y programas dejaran de disponer de recursos económicos si se abonan los gastos generados por la NRF, y si estos son considerados prioritarios respecto a otros.

Con el objeto de reducir los gastos corrientes de la estructura de mando militar y mejorar la eficiencia de la misma, se sugieren igualmente ciertas medidas tales como llegar a acuerdos multinacionales para la adquisición de equipos y sistemas de armas o la especialización por naciones en capacidades militares específicas. Es decir, no existe ninguna aportación novedosa con respecto a lo que la Alianza viene preconizando desde hace años.

El conflicto de Afganistán ha enfatizado la necesidad de que las gestiones de crisis sean conducidas siguiendo un enfoque integral ya aceptado por la Alianza años atrás. En el contexto internacional actual es indudable la creciente importancia de los actores no estatales, tales como organizaciones humanitarias, agencias civiles, compañías multinacionales o empresas de seguridad. Según el Grupo de Expertos, la interacción de las fuerzas de la OTAN con estos actores en zonas de conflicto debiera realizarse a través de un memorándum de entendimiento. No obstante, desde un concepto de asociación y cooperación abierta a todos los potenciales participantes en la resolución de conflictos, el futuro Concepto Estratégico debería instituir algún mecanismo de coordinación, consulta y colaboración con estas organizaciones y agentes con carácter permanente y no únicamente para una determinada zona de conflicto.

Sin embargo, el principal asunto que requerirá de un amplio consenso entre los Aliados será la recomendación de abordar una revisión de la propia estructura de mando militar de la OTAN, lo que en virtud de experiencias anteriores viene a significar una reducción del número de cuarteles generales. Este asunto deberá ser observado con cautela por el gobierno español ya que el Mando de Fuerzas Aliado

localizado en Retamares (Madrid) estará con toda certeza entre los cuarteles generales propuestos para ser eliminados.

La disuasión nuclear y el control de este tipo de armas también son objeto de valoración en el informe del Grupo de Expertos. La OTAN debe mantener, en el nivel mínimo indispensable, una disuasión nuclear segura y fiable. El informe OTAN 2020 rechaza la pretensión de algunos países de suprimir el almacenamiento de las armas nucleares tácticas de su territorio ya que se indica que cualquier cambio en la política nuclear de la Alianza debe ser asumida por la misma en su conjunto. Por otro lado, se propone la creación de un Grupo Consultivo Especial cuya misión sería actuar como foro de diálogo sobre asuntos nucleares, tanto de carácter interno como con Rusia.

Con respecto a la defensa antimisiles balísticos, se identifica a Irán como una amenaza en este sentido y por ello se recomienda desarrollar el actual programa de la Alianza (Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence) diseñado inicialmente para la protección únicamente de las fuerzas militares desplegadas, para hacerlo extensivo a todo el territorio de la Alianza. Dos aspectos a valorar son de interés a este respecto. El primero se refiere al modo en que el nuevo proyecto estadounidense de “escudo antimisiles” va a ser coordinado con las capacidades de mando y control que desarrolle la OTAN en este sentido; y el segundo será determinar la mejor forma de involucrar a Rusia en el proyecto para evitar iniciar una carrera nuclear con este país.

El Nivel de Ambición de la Alianza determina el número, tipo y entidad de las operaciones militares que de forma simultánea debe ser capaz de llevar a cabo la misma. Su importancia reside en el hecho de que sobre su base las autoridades de la OTAN llevan a cabo el planeamiento de defensa y el desarrollo de “paquetes de capacidades”, que en definitiva asignan los recursos de personal y económicos en función de las necesidades. El Informe Albright señala que no existe ninguna razón para cambiar el actual Nivel de Ambición que se encuentra en vigor desde 2006. Sin embargo, desde esa fecha la OTAN no ha sido capaz de alcanzar dicho nivel debido fundamentalmente a la carencia de medios económicos. Por este motivo, muchos analistas consideran no creíble al Nivel de Ambición actual. Pero además, el Grupo de Expertos identifica requerimientos adicionales surgidos del enfoque integral, la lucha contra el terrorismo, la ciberdefensa, la seguridad energética y el cambio climático. Estos nuevos y antiguos requerimientos junto con presupuestos de defensa congelados, dada la crisis económica existente, pueden llevar a la conclusión de que quizás desde una perspectiva diferente hubiese sido más realista recomendar una revisión del Nivel de Ambición.

Conclusiones

Cuidando de huir de los aspectos coyunturales creados por la situación de Afganistán, el Informe Albright trata la mayoría de los aspectos que desde hace

meses se encontraban encima de la mesa con el objetivo de orientar la elaboración del futuro Concepto Estratégico de la Alianza. En su conjunto, las propuestas y recomendaciones pueden ser consideradas poco novedosas y parecen haber sido redactadas en gran parte siguiendo la “disciplina” de los Estados miembros y tratando siempre de alcanzar el consenso entre los Expertos.

Si el punto de partida del Grupo de Expertos era “reformar para seguir siendo relevante”, en líneas generales el Informe puede considerarse demasiado prudente. Posiblemente la principal deficiencia detectada desde el punto de vista político es que no aborda convenientemente el problema fundamental de la Alianza, cómo lograr una mayor cohesión interna. Aunque hay que reconocer que aunar los intereses, en muchas ocasiones divergentes, de los 28 socios resulta complicado, hacer un llamamiento al Artículo 4 desde luego no parece una novedad sustantiva.

Por otro lado, la forma en que se trata la asociación con la UE constituye una mala noticia para los socios europeos y también para la misma OTAN. Esta relación hubiese merecido un énfasis mayor ya que las recomendaciones presentadas parecen o bien insuficientes en algunos casos o en otros podrían suponer cierta rivalidad de cara al futuro. Para la pervivencia del vínculo trasatlántico, el nuevo Concepto Estratégico debería ratificar la necesidad de establecer una auténtica relación estratégica OTAN-UE.

Durante los próximos meses el Secretario General de la OTAN debe preparar un borrador del nuevo Concepto Estratégico. La intención de los mandatarios Aliados es aprobar esta nueva doctrina estratégica en la próxima cumbre de la Alianza que tendrá lugar en Lisboa en el mes de noviembre del presente año. No obstante, salvo sorpresa mayor, el contenido del documento no diferirá de lo propuesto en el Informe Albright. La cuestión que algunos empiezan a plantearse es si las propuestas y recomendaciones, tal y como han sido formuladas, serán suficientes para que la Alianza Atlántica mantenga la relevancia en la segunda década del siglo XXI.

*Mario A. Laborie Iglesias
Teniente Coronel
Analista del IEEE*