

Un nuevo concepto estratégico para la OTAN

Resumen

En las últimas décadas, la Organización para el Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha producido un nuevo concepto estratégico cada 10 años, aproximadamente. Trascurrido ese tiempo desde el último (emitido en 2010), es hora de preguntarse si las condiciones geopolíticas en Europa y en el mundo han cambiado lo suficiente como para requerir una nueva guía estratégica. Así parece sugerirlo la necesidad de aplicar una nueva política de contención con Rusia, así como definir la relación con China, exponente de los nuevos actores, estatales y no estatales, que reclaman un sitio y desempeñar un destacado papel en el escenario mundial. Sería también necesario poder enfrentarse a aquellos cisnes negros que, aun no siendo de carácter puramente militar, pueden afectar a la resiliencia de nuestras sociedades y, por lo tanto, a su capacidad de defensa. El presente análisis pretende sopesar los problemas que dicha elaboración podría suponer frente a los inconvenientes de no hacerlo.

Palabras clave

OTAN, concepto estratégico, cumbre, Rusia, China, Unión Europea, contención.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Análisis* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

A new strategic concept for NATO

Abstract

In recent decades, the North Atlantic Treaty Organization (NATO) has issued a new strategic concept every ten years approximately. After that time since the last one (issued in 2010), it is time to ask whether geopolitical conditions in Europe and in the world have changed enough to require a new strategic guide. It seems to suggest it the need to apply a new policy of containment with a more assertive Russia and that makes more than a few European countries feel threatened, as well as defining the relationship with China, exponent of the new actors, state and non-state ones, who demand a place to play a prominent role on the world stage. There is also the need to confront black swans that, although not of a purely military nature, could affect the resilience of our societies and therefore their defence capacity.

Keywords

NATO, strategic concept, summit, Russia, China, European Union, deterrence.

Introducción

En la jerarquía establecida en los documentos de la OTAN, el Concepto Estratégico es precisamente el primero y más importante, tan solo por debajo del mismísimo Tratado de Washington de 1949, lo que le confiere un estatus único y diferenciado de todos los demás. Su importancia radica en que sirve de guía de alto nivel para la acción general de la Organización, orientando las acciones de esta en los campos diplomático, político, geoestratégico y operacional.

Desde la firma de dicho tratado, se han aprobado siete conceptos estratégicos, pero especialmente desde la caída del Muro de Berlín, se ha emitido uno cada 10 años aproximadamente (1991, 1999 y 2010) en un esfuerzo por adaptarse a los cambios tectónicos que el escenario mundial ha ido imponiendo. Podría deducirse que la incapacidad de producir uno que se adaptase a un periodo donde los fluctuantes cambios geopolíticos forjan nuevos escenarios geoestratégicos, demostraría la imposibilidad de la Organización para avanzar con las necesidades del momento.

Hay, sin embargo, quien piensa que más importante que un concepto estratégico es la «acción estratégica», tal y como afirmó el actual secretario general de la OTAN, señor Stoltenberg¹, lo que resulta sorprendente, especialmente en alguien que debe guiar la actuación de una organización internacional del tamaño, medios y calado de la Alianza Atlántica. Sería equivalente a afirmar que planear está muy bien, pero que actuar es más importante, lo que parece una contradicción en sí misma.

La razón de tan sorprendente declaración podría encontrarse en la reticencia a embarcarse en un proyecto de travesía arriesgada, ya que existe el temor generalizado de que, debido a las actuales condiciones políticas y estratégicas de determinados Estados miembro, las dificultades para aprobar un nuevo concepto estratégico son tales que se podría incluso minar la cohesión de la alianza en vez de reforzarla². Y esto es así, porque las posiciones que algunos miembros de la OTAN sostienen en zonas de conflicto como Siria y Libia, o la forma de entender la relación con Rusia, lejos de ser coincidentes, en algunos casos son totalmente opuestas.

¹ Declaraciones del secretario general de la OTAN durante la conferencia «NATO talk around Brandenburg Tor». 12 de noviembre de 2018 [ref. de 25 de junio de 2020]. Disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160241.htm.

² MICHAELS, Jeffrey H. «Some conderations for NATO's eighth Strategic Concept». *NDC Policy Brief*. NATO Defence College, enero 2020.

Así, nos encontramos con que algunos aliados, en determinados escenarios geográficos, resultan ser adversarios (véase el caso de Francia y Grecia vs. Turquía en el Mediterráneo occidental). Esto, evidentemente, mina la cohesión de la alianza y presupone que la confección de un nuevo concepto estratégico pueda resultar un esfuerzo inútil y cuyo proceso añada más fisuras a las ya existentes. Este podría ser el trasfondo que hay en la respuesta evasiva del secretario general Stoltenberg.

Para evitar embarcarse en tan proceloso mar, se prefiere el seudométodo de las adaptaciones progresivas, contenidas en las declaraciones y comunicados políticos que emanan tras las cumbres del Consejo de la OTAN. A las mismas acuden los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembro; y, por lo tanto, reciben el máximo respaldo político como guías de actuación de la Alianza. En dichos comunicados, junto a la identificación de amenazas y desafíos, se establecen las medidas e iniciativas que el conjunto de socios debe seguir e implementar, ya sean estas de carácter político, estratégico, económico, puramente militar e incluso social (no podemos olvidar que el concepto de resiliencia incluye a la sociedad en su conjunto como objeto de interés para garantizar una adecuada respuesta de sus fuerzas armadas). En este sentido, los comunicados emitidos tras las cumbres de Gales, Varsovia, Bruselas y Londres son los que han marcado los cambios más importantes que la organización atlántica ha llevado a cabo en su interpretación de las nuevas amenazas, en la reorganización de sus fuerzas (con la creación de nuevos mandos navales y terrestres) y en la creación de iniciativas dirigidas a la disuasión puramente militar en los últimos años.

Pero todas estas medidas no son sino un conjunto meramente reactivo y, tal vez, lo que precisaría la Alianza es una nueva guía estratégica que, de alguna manera, además de aunar todo lo contenido en los citados comunicados, la dote de un enfoque prospectivo que le permita adelantarse a los acontecimientos. Así parece pensar el presidente de Francia, Emmanuel Macron, quien acusó a la OTAN de padecer muerte cerebral³. De hecho, la declaración de Londres⁴ (diciembre de 2019) invitó al secretario general a iniciar un «proceso de reflexión» con el objetivo de «reforzar la dimensión política de la OTAN, incluyendo el método de consulta».

³ Declaraciones del presidente Macron a la revista *The Economist* [ref. de 25 de junio de 2020]. Disponible en <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>.

⁴ [ref. de 25 de junio de 2020]. Disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm.

Esto no quiere decir que vayamos a disfrutar de un nuevo concepto estratégico en los próximos meses. Si algo ha caracterizado a la OTAN, ha sido precisamente la lentitud a la hora de producir este tipo de documentos marco (el concepto aprobado en 1967 fue discutido desde 1960 por la negativa francesa a aceptar un cambio en la estrategia nuclear que los estadounidenses pretendían cambiar de la inicial «respuesta masiva» a la «respuesta flexible» y solo fue posible su aprobación tras el abandono de Francia de la estructura militar).

Otro ejemplo de la citada lentitud lo podemos observar tras los atentados del 11 de septiembre de 2002, tras los que hubo que esperar 8 años para ver una nueva versión aprobada en 2010, a pesar de que el entonces secretario general, Jaap de Hoop Scheffer, públicamente anunció que quería un nuevo concepto estratégico para 2009, coincidiendo con el 60 aniversario de la Alianza, lo que resultó imposible.

Motivos que dificultan la redacción de una nueva estrategia

Las razones por las que resulta complicado confeccionar y aprobar un nuevo concepto estratégico son varias. Ya hemos mencionado la dificultad de alcanzar un consenso entre los ya 30 aliados que conforman la Organización y el riesgo de que se produzcan nuevas fisuras durante el proceso.

No menos importante sería el riesgo para la reputación de la Alianza si, por falta de consenso, fuera imposible finalizarlo exitosamente sin acordar la búsqueda estrategia. Pero esta posibilidad podría ser muy reducida, porque siempre sería posible alcanzar un acuerdo de mínimos que permitiera salvar su reputación, eso sí, a costa de obtener un documento de escasa utilidad.

Por otro lado, está la cuestión de fondo de si la OTAN debe ser un actor global, como parecen desear Washington y Londres, o reducir su ámbito de actuación al entorno euroatlántico, como defiende París y, hasta cierto punto, Berlín. No debemos olvidar que, entre el grupo de pequeños aliados, también hay quien reduce su interés a la proximidad de sus fronteras, debido a su limitada visión de los asuntos globales.

También está la diferente percepción que cada Estado miembro tiene de las amenazas potenciales y de la prioridad que debe recibir cada una de ellas, en gran medida dependientes de su situación geográfica que determina diferentes entornos geoestratégicos.

El procedimiento para confeccionar el concepto estratégico también sería importante. ¿Se llevará a cabo por un grupo reducido de expertos seleccionados entre el personal de la burocracia de la Organización o con la aportación de un nutrido grupo de *think tanks* de países de la Alianza? ¿Serán del ámbito académico, diplomático, militar o una representación de todos ellos? ¿Se enviarán borradores para comentarios a las naciones a medida que se progresa o será un borrador ya finalizado? ¿Los comentarios de las naciones serán vinculantes o no? Son toda una serie de cuestiones que afectan no solo al qué, sino al cómo y en función de cuál sea el método y el formato elegidos, el producto será uno u otro. Todo ello tendrá su repercusión sobre la capacidad de consenso que pueda recibir el producto final, lo que aumentará o disminuirá su trascendencia como documento de referencia.

Quizá no tan importante, pero también relevante, es la cuestión del relevo del secretario general que se deberá producir en septiembre de 2022. Si el actual secretario deseara iniciar el proceso de definición de un nuevo concepto estratégico, este no podría comenzar antes de que las conclusiones del actual estudio fueran aprobadas en la próxima cumbre, lo que le dejaría menos de dos años para la finalización de todo el proceso incluyendo la aprobación por los 30 aliados. Como hemos visto, podría no ser suficiente para finalizarlo a tiempo, ya que requeriría ser analizado en las capitales, discutido y aprobado en la cumbre de 2022, por lo que podría dejar la tarea a medias para que la finalizara el siguiente. Su relevo en el puesto se encontraría en una posición más cómoda en cuanto a tiempo disponible para finalizar el trabajo, siempre que no le ordenen que el mismo coincida con la celebración del 75 aniversario de la creación de la OTAN, que tendrá lugar en el 2024, lo que reduciría su margen temporal.

Todo este cúmulo de dificultades se traducen en que el apetito para enfrentarse a la confección de un nuevo concepto estratégico se vea reducido sustancialmente.

Así pues, a pesar de que tras 2010 han ocurrido importantes cambios geopolíticos (la Primavera Árabe, la desestabilización de Libia, el empantanamiento en Afganistán, el conflicto en Ucrania y la anexión de Crimea por Rusia, el advenimiento de China, el conflicto en Siria, el surgimiento del Dáesh, la desestabilización progresiva del Sahel, etc.) que han contribuido a cambiar de manera drástica el panorama geoestratégico alrededor de Europa, la OTAN continúa con la misma guía estratégica que precede a todo ello. Aun así, la alianza ha modificado de manera drástica algunos de sus planteamientos contenidos en dicha estrategia, utilizando como catalizador las cumbres que celebra, como ya sabemos.

Rusia y la nueva estrategia de la contención

El conflicto de Ucrania, en 2014, con la anexión de Crimea, propició que, en la cumbre de Varsovia de 2016, la OTAN decidiera poner en funcionamiento la denominada Iniciativa de Disuasión (*Deterrence Initiative*) por la que 4.500 efectivos, divididos en cuatro agrupaciones de combate se han desplegado en los tres Estados bálticos y Polonia. El mensaje al Kremlin no dejó ninguna duda sobre la determinación de la Alianza para garantizar la seguridad de sus aliados más expuestos ante una posible agresión armada por parte de Rusia.

El cambio copernicano de la relación entre la OTAN y Rusia ha retomado la línea que adoptó la organización atlántica tras el abandono de la estructura militar por parte de Francia (presidida por Charles de Gaulle) en 1966. Tras dicho abandono, el ministro de Exteriores belga, Pierre Harmel, llevó a cabo una serie de consultas entre los aliados que fraguaron en el denominado *Informe Harmel*⁵ de 1967, en el que se proponía que la relación con la entonces Unión Soviética debía conducirse siguiendo dos líneas fundamentales: una fuerte disuasión militar que, evitando la provocación y la escalada, dejase abierta la puerta para el diálogo y la distensión.

⁵ Información [ref. de 25 de junio de 2020]. Disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67927.htm.

En lo que algunos analistas definen como una nueva estrategia de contención, la OTAN ha enfatizado su perfil militar para elevar su capacidad disuasiva (aumento de los ejercicios militares, del gasto de defensa, renovación del material y equipamiento de las unidades, incremento de la presencia estadounidense en suelo europeo, despliegues militares avanzados, etc.) relegando el diálogo con Moscú a un segundo plano, aunque todavía posible cuando la situación así lo aconseje. Así, las reuniones del Consejo OTAN-Rusia son muy escasas y, en vez de tratar sobre los problemas más inmediatos con espíritu cooperativo, sirven como escenario para airear acusaciones mutuas.

Pero hay países aliados, liderados por Francia y Alemania, que consideran que se debe buscar la distensión. La primera por considerar que Rusia es uno de los grandes actores geoestratégicos internacionales y que, por lo tanto, debe de contarse con ella. La segunda porque una parte sustancial de su economía depende del abastecimiento ruso de petróleo, gas y tierras raras, además de su tradicional política de distensión hacia el Este, ya desde la Guerra Fría. Pero frente al grupo capitaneado por Francia y Alemania, se encuentran los que disienten de dicha visión, fundamentalmente Estados Unidos, Reino Unido, Polonia y los tres países bálticos, junto a otros que se mantienen en segundo plano, pero que no desean ganarse la animadversión de Washington. La visita del ministro de Exteriores ruso, Sergéi Lavrov, a la capital estadounidense en diciembre de 2019, abría la posibilidad de un cierto deshielo que no produjo grandes resultados.

En cualquier caso, la OTAN debería ser cautelosa en la búsqueda de una nueva distensión con Rusia, porque esta última podría entenderlo con una aceptación de la política impuesta por la fuerza de los hechos, lo que podría resultar contraproducente. Pero qué duda cabe de que hay áreas de interés común en las que la cooperación beneficiaría a todos (desarme, terrorismo yihadista, delincuencia internacional, ciberseguridad, cambio climático, tecnología aeroespacial, seguridad energética, estabilidad en Oriente Medio y Mediterráneo oriental, Ártico, etc.). Todo ello requeriría plasmarse en una guía estratégica que dirigiese y aunase los esfuerzos de los aliados, evitando la dispersión y/o divergencia de esfuerzos.

Frente a China, pero con ella

En la citada cumbre de Londres, se reconoció unánimemente que China representa simultáneamente oportunidades y desafíos. El gigante asiático no es un actor militar especialmente activo en el entorno geográfico europeo, aunque ya ha participado en ejercicios navales conjuntos con Rusia en el Báltico y el Mediterráneo oriental. A medida que sus intereses económicos se incrementen en los países ribereños del Mediterráneo, su presencia naval podría dejar de ser anecdótica. De hecho, ya ha realizado importantes operaciones de evacuación de trabajadores chinos en Libia (donde evacuó a más de 35.000) y en Yemen (600 súbditos chinos y unos 200 extranjeros), lo que demuestra una relativa capacidad operativa naval en escenarios alejados de la metrópoli. Además, China está haciéndose con el control de importantes infraestructuras portuarias en Europa⁶, lo que unido a su dominio sobre la tecnología del 5G y todo lo que ello conlleva, la situaría en una posición privilegiada de control que podría favorecer el aumento de su penetración en el espacio euroatlántico. Todo ello, requerirá una atención creciente por parte de la OTAN y una actuación coordinada.

China también es cada vez más un actor internacional con el que hay que contar, pero a pesar de su contribución a la estabilidad regional en áreas de conflicto e inestabilidad (como su lucha contra la piratería en el Índico o sus contribuciones en África con despliegues militares, financiación de la Unión Africana o ayuda al desarrollo⁷) dista mucho de ser un socio asiático con el que la OTAN pueda desarrollar con facilidad líneas de cooperación, como ocurre con Japón, Corea del Sur o incluso India⁸. Es evidente que Washington mantiene una pugna global con Pekín, que se extiende a prácticamente todas las esferas en los ámbitos político, económico, diplomático, cultural y, por supuesto, militar. Pero la mayoría de los aliados europeos no lo ven necesariamente de esa manera, ya que la Unión Europea considera a China un «socio estratégico, un competidor económico y un rival sistémico»⁹. Y no podemos olvidar que 22 miembros de

⁶ Información [ref. de 25 de junio de 2020]. Disponible en <https://www.hellenicshippingnews.com/european-ports-a-key-plank-of-chinas-belt-and-road/>.

⁷ Información [ref. de 25 de junio de 2020]. Disponible en <https://mg.co.za/article/2018-10-24-chinas-expanding-military-footprint-in-africa/>.

⁸ Información [ref. de 25 de junio de 2020]. Disponible en <https://thediomat.com/2019/08/no-india-isnt-a-major-non-nato-ally-of-the-united-states/>.

⁹ Declaración conjunta de la UE, de 12 de marzo de 2019 [ref. de 25 de junio de 2020]. Disponible en <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

la UE lo son también de la OTAN, lo que necesariamente obliga a esta última a mantener una posición ambivalente con respecto al gigante asiático.

En cualquier caso, la Alianza precisaría considerar la posibilidad de intentar definir con claridad su relación con China, de forma que resulte mutuamente beneficiosa para ambos actores (diálogo permanente y estructurado para facilitar la cooperación en áreas de inestabilidad o conflicto, en el mantenimiento de acceso a los denominados «espacios comunes» [*global commons*], en acuerdos de desarme, lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, etc.) lo que requiere un amplio consenso. Un objetivo fundamental en la definición de dicha relación sería evitar una profundización en el alineamiento de Pekín con Moscú, o reducir el mismo.

Frente a los cisnes negros

La irrupción de la pandemia del virus SARS-COV-2 ha puesto de manifiesto que los cisnes negros pueden ser más disruptivos de lo que cabría suponer, por la rapidez, la extensión y la gravedad de sus consecuencias. Pocas veces ha quedado tan patente la necesidad de cooperación internacional para ayudar a las naciones golpeadas por lo inesperado y dentro de ella la necesidad de cooperación civil-militar¹⁰. Hoy ha sido un virus de increíble velocidad de transmisión, pero mañana puede ser una serie de tsunamis, un meteorito de grandes dimensiones, actividad solar virulenta o un supervolcán. Se hace necesario definir y estructurar mecanismos de cooperación y ayuda mutua que permitan aprovechar todas las capacidades disponibles, civiles y militares.

Qué duda cabe de que todo esto está íntimamente relacionado con la capacidad de resiliencia de las sociedades que pueblan las naciones, para lo que la OTAN precisaría contar con la imprescindible cooperación, cuando no ceder directamente la dirección, de la Unión Europea. No estamos hablando del reconocimiento mutuo que de manera versallesca ambas organizaciones se profesan y transcriben en sus documentos y declaraciones conjuntas. Nos referimos a la creación de organismos de cooperación permanentes que sean capaces de crear la sinergia que las citadas crisis precisan, lo que requiere una profundización y extensión de los actuales niveles de cooperación que,

¹⁰ GUNGIL HOOGENSEN, Gjør. «Coronavirus, Invisible Threats and Preparing for Resilience». *NATO Review*. 20 de mayo de 2020. Disponible en <https://www.nato.int/docu/review/index.html>.

en ciertos campos (como el del intercambio de documentación clasificada o de inteligencia), dejan bastante que desear.

Si pensamos que la credibilidad de la Alianza (tanto interna como externa) también depende de la utilidad que demuestre ante situaciones de este tipo, esta faceta sería merecedora de ser contemplada en una futura guía estratégica.

Conclusiones

El proceso de definición de un nuevo concepto estratégico corre el riesgo de airear diferencias de calado entre los aliados (atención priorizada a la amenaza rusa frente a la que requiere la inestabilidad creciente en el Sahel) y sobre el propósito general de la Alianza (actor global o focalizado fundamentalmente en la defensa y seguridad del área euroatlántica).

El estado actual de la relación con un actor internacional tan importante como Rusia requiere una definición clara de esta en la que todos los aliados estén de acuerdo o se vean, en cierta forma, impulsados a estarlo. Dicha relación, además de mostrar una muy sólida disuasión, reafirmando la voluntad y la capacidad de defensa, debería instrumentalizar los canales y puentes que faciliten la distensión y la cooperación en asuntos de mutuo interés. Todo ello, sin que suponga la aceptación de una política rusa de hechos consumados.

La relación con China también requiere una definición que no dé lugar a interpretaciones contradictorias y permita aprovechar las ventajas y enfrentarse a los desafíos que conlleva, ofreciendo un frente común que evite la respuesta fragmentada y asimétrica que hasta ahora se viene produciendo.

A su vez, la creación de una estructura de cooperación que permita aprovechar las capacidades del conjunto en beneficio de todos para los casos de crisis no propiamente militares, junto a la profundización e instrumentalización de la cooperación con la Unión Europea, el socio imprescindible, requeriría su plasmación documental al más alto nivel.

Sean cuales sean los riesgos que conlleva la definición de una nueva estrategia, retrasar la puesta en marcha del proceso para la definición y aprobación de esta pudiera correr el riesgo de socavar la credibilidad y la cohesión de la Alianza, a medida que se configuran grupos de intereses divergentes entre los aliados. Algunos de ellos incluso

están enfrentados abiertamente en determinados escenarios geográficos que, además, están próximos a Europa. Estas dificultades podrían paliarse, en parte, mediante el consenso que una nueva guía estratégica forjaría y cuyo proceso de discusión, por sí mismo, podría contribuir a mejorar el mutuo entendimiento.

En 2024, se celebrará el 75 aniversario de la creación de la OTAN. Cuatro años debería ser tiempo suficiente para llevar a buen puerto la empresa de definir y aprobar un nuevo concepto estratégico, lo que también sugieren las conclusiones del Grupo de Reflexión nombrado por el secretario general de la alianza¹¹.

A pesar de las dificultades que dicho proceso entraña, quizá sea el momento adecuado para demostrar que la Alianza, lejos de padecer muerte cerebral, afronta el futuro con renovada determinación, cohesión y capacidad de anticipación.

*José Luis Pontijas Calderón**

Coronel de Artillería, DEM

Analista de Seguridad Euroatlántica en el IEEE

Doctor en Economía Aplicada (Univ. Alcalá de Henares)

11 THE NATO SECRETARY GENERAL. NATO 2030: United for a New Era, Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed. 25 de noviembre de 2020 [ref. de 5 de diciembre de 2020]. Disponible en https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf.