

**El Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica
y los intereses nacionales: propuestas
para la cumbre de la OTAN en Lisboa**

*Grupo de Trabajo sobre el Concepto Estratégico de la OTAN
del Real Instituto Elcano*

Área: Seguridad y Defensa
Documento de Trabajo 34/2010
28/10/2010

El Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica y los intereses nacionales: propuestas para la cumbre de la OTAN en Lisboa

Grupo de Trabajo sobre el Concepto Estratégico de la OTAN del Real Instituto Elcano

Índice

Introducción

¿Qué es un Concepto Estratégico?

¿A qué cuestiones debía responder el Concepto Estratégico de 2010?

Los intereses estratégicos españoles ante el nuevo Concepto Estratégico

El ámbito geográfico de la Alianza: ataque armado, gestión de crisis y artículo 5

Riesgos y amenazas a incluir en el Nuevo Concepto Estratégico

Funciones básicas de la Alianza

El proceso de toma de decisiones

Iniciativas de cooperación

Relaciones OTAN-UE

Anexo: Miembros del Grupo de Trabajo del Real Instituto Elcano

Introducción

Los Estados miembros de la OTAN decidieron en su cumbre de Estrasburgo-Kehl de abril de 2009 abordar la revisión del Concepto Estratégico vigente desde 1999. Para ello se encargó al secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, que reuniera y liderara un Grupo de Expertos en consulta con los aliados para presentar propuestas de actualización a la cumbre atlántica que se celebrará los días 19 y 20 de noviembre de 2010 en Lisboa. Paralelamente al Grupo de Expertos, el secretario general abrió un proceso de participación de la sociedad civil de los países de la Alianza para interactuar con los responsables de la elaboración del Nuevo Concepto Estratégico (NCE). El trabajo del Grupo de Expertos concluyó el 17 de mayo de 2010 con la publicación de su documento de conclusiones: *NATO 2020: Assured Security: Dynamic Engagement*.¹ Sobre ellas, el secretario general elaboró un borrador que hizo circular entre las delegaciones de los Estados miembros el 27 de septiembre, mientras que el 14 de octubre de 2010 tuvo lugar una reunión ministerial en Bruselas donde los Estados miembros expresaron sus opiniones respecto al borrador para elaborar un texto consensuado que presentar a la cumbre de Lisboa.

¹ El informe se encuentra accesible en <http://www.nato.int/strategic-concept/index.html>.

El Real Instituto Elcano articuló un Grupo de Trabajo para seguir el proceso de reflexión civil en torno al desarrollo y debates del NCE con los participantes que figuran en el Anexo 1. Las sesiones de trabajo se orientaron a seguir los trabajos de los expertos aportando sus opiniones a quienes participaban en el Grupo de Expertos a título individual, caso del embajador Fernando Perpiñá-Robert, a quienes debían elaborar las posiciones oficiales o a quienes de forma privada o en el seno de la Asociación Atlántica Española venían participando en los debates de la sociedad civil. Las sesiones se han traducido en varias publicaciones sobre el contenido del concepto estratégico y su influencia en la vida cotidiana de la Alianza, las iniciativas de cooperación y “partenariados” y las relaciones entre la OTAN y la UE.²

Una vez que el Grupo de Expertos concluyó su análisis, el Grupo de Trabajo del RIE se dedicó a analizar las implicaciones para España de las recomendaciones presentadas en él y de algunas cuestiones debatidas durante el proceso general de reflexión. Mientras los gobiernos aliados discuten el borrador presentado por el secretario general de la OTAN, este Documento de Trabajo recoge las opiniones, coincidentes o contrapuestas, de los miembros del Grupo de Trabajo sobre los puntos principales que están a punto de definirse y que, en su opinión, deberían tenerse en cuenta por el Gobierno de España durante la discusión del nuevo Concepto Estratégico.

Para ello, este Documento de Trabajo describe qué es un Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica, cuáles son las cuestiones principales que se han debatido durante la elaboración del nuevo Concepto Estratégico, las recomendaciones del Grupo de Expertos del secretario general de la OTAN y las propuestas del Grupo de Trabajo del Real Instituto Elcano al Gobierno español sobre los intereses estratégicos españoles a preservar en el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica que se aprobará en la cumbre de Lisboa de 19 y 20 de noviembre de 2010.

¿Qué es un concepto estratégico?

Un concepto estratégico aliado es el documento donde se expone la forma en la que la Alianza empleará sus capacidades políticas, militares y de diplomacia pública para afrontar las amenazas y riesgos y aprovechar las oportunidades de un período histórico. Los conceptos estratégicos no han tenido siempre la misma estructura y finalidad ni se han dado a conocer al público. Durante la Guerra Fría, los conceptos estratégicos de la OTAN servían para predeterminar cómo se iba a desarrollar la respuesta militar aliada

² Amador Enseñat, “La revisión del concepto estratégico de la OTAN: cuestiones claves para un debate”, ARI nº 124/2009, Real Instituto Elcano, 19/VIII/2009; Félix Arteaga, “El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: lógica y estructura”, ARI nº 2/2010, Real Instituto Elcano, 8/I/2010; Federico Yaniz, “Las Iniciativas de Cooperación de la OTAN ante el nuevo Concepto Estratégico”, DT nº 4/2010, Real Instituto Elcano, 27/I/2010; Mario A. Laborie, “La cooperación OTAN-UEE en el futuro concepto estratégico de la Alianza Atlántica”, ARI nº 25/2010, Real Instituto Elcano, 28/I/2010; Enrique Fojon, “Cambios en la OTAN: la Alianza necesita una estrategia”, DT nº 5/2010, Real Instituto Elcano, 16/II/2010; y Bruno Tertrais, “Back to Earth: Nuclear Weapons in the 2010s”, ARI nº 110/2010, Real Instituto Elcano, 25/VI/2010.

frente a una agresión del Pacto de Varsovia. Sus modificaciones no estaban motivadas, como ahora, por un cambio importante del contexto estratégico –el riesgo de un enfrentamiento militar entre los dos bloques se mantuvo hasta el final– sino a adecuar la estrategia militar de la OTAN a las nuevas formas de usar la fuerza y a las nuevas capacidades militares desplegadas sobre el terreno. Orientadas a la respuesta militar, los conceptos estratégicos de la OTAN durante ese período se definían por los responsables militares, se aprobaban por el Consejo del Atlántico Norte y servían para explicar a la organización a qué retos estratégicos se enfrentaba la Alianza y cómo les haría frente su organización política y militar. Como su enfoque era básicamente militar, su interpretación política se aseguraba mediante Informes (Comité de los Tres Sabios de 1956 y Harmel de 1967).

El primer Concepto Estratégico para la defensa del Área del Atlántico Norte (MC3 de 19 de octubre de 1949) del *Defence Committee* corresponde a una época en la que la OTAN no tenía estructura militar, los conceptos no era públicos y se desarrollaban, desde lo genérico a lo concreto, mediante documentos (*strategic guidances*) que facilitaban el planeamiento militar de los antiguos mandos regionales hasta 1992 y que se cambiaban con tanta frecuencia como fuera necesario (MC14/2 *The New Strategic Concept* y MC48/2 *Measures to Implement the Strategic Concept* de 1957 que luego se transformaron en los MC14/3 y 48/3, respectivamente, de 1967).

Acabada la Guerra Fría, y descartada cualquier revisión del Tratado del Atlántico Norte, los conceptos estratégicos tuvieron que cambiar su formato y se han convertido más en un instrumento de diplomacia pública que en un instrumento de planeamiento y conducción militar. En realidad (Fojón, 2010), los conceptos estratégicos han pasado a ser estrategias donde se recoge la visión que tiene la OTAN de la seguridad internacional de los próximos años y de los retos y oportunidades a los que se enfrenta (valoración estratégica); se explica para qué servirá la Alianza, qué naturaleza tendrá y cuáles serán sus funciones (comunicación estratégica) y cómo deben adaptarse la organización y las fuerzas a los cambios (liderazgo estratégico). Su actualización permite ajustar la interpretación política del Tratado del Atlántico Norte a la realidad estratégica de un momento histórico, fijando los objetivos a cumplir y la forma en la que se deben emplear los recursos organizativos y militares para conseguir esos objetivos. Desde 1991, los conceptos estratégicos son documentos públicos que se elaboran por los responsables políticos con el asesoramiento de los militares aunque se siguen manteniendo clasificados los documentos de desarrollo (el Concepto Estratégico de 1991 se complementó con la *Directive for Military Implementation of the Alliance's Strategic Concept* del Comité Militar –MC400– y el de 1999 se complementó con el MC400/2).

El Concepto Estratégico de 1991 introdujo el concepto de riesgo, el principio de la indivisibilidad de la seguridad, amplió el concepto de seguridad (desde la defensa militar hacia la seguridad más amplia en contenido y ámbito geográfico) y añadió una nueva función: la de gestión de crisis. También fijó como principios de la Alianza el enfoque

amplio de la seguridad, su carácter defensivo, el planeamiento y las actividades conjuntas y la combinación de fuerzas nucleares y convencionales.

El nuevo Concepto Estratégico de 1999 fue bastante continuista respecto al anterior. Sus descripciones del papel, retos y riesgos de la Alianza siguieron siendo genéricas sin asociarse con ningún país concreto ni ordenarse por prioridades. Si el Concepto Estratégico de 1991 incluía dentro del concepto de seguridad la protección de la paz europea, el diálogo, la cooperación, la defensa colectiva, la gestión de crisis y la prevención de conflictos, el de 1999 continuó ampliando el concepto de seguridad hacia el control de armamento, el desarme, la no proliferación y las iniciativas de cooperación y el diálogo. Además, amplió el espacio geográfico de actuación pasando de ser europeo a euroatlántico (algo más que regional pero algo menos que global) al que se circunscribió la gestión de crisis. En el Concepto de 1999 se describe el vínculo transatlántico, la Identidad Europea de Seguridad y Defensa y no se menciona la defensa colectiva como categoría explícita de seguridad aunque se la siguió incluyendo dentro del vínculo transatlántico. En ambos conceptos estratégicos son bastante parecidas las misiones de las fuerzas armadas aliadas: garantizar la seguridad e integridad de los Estados, contribuir a la gestión de crisis y asesorar en las nuevas tareas de seguridad, y en ambos se dan directrices para la organización y la estructura de fuerzas. Finalmente, ambos conceptos apelaron al mantenimiento de las capacidades militares y al reparto equitativo de costes, responsabilidades, riesgos y beneficios, algo más fácil de incluir en un documento que cumplir en la realidad porque los conceptos estratégicos no son documentos vinculantes.

A pesar de los cambios estratégicos registrados desde 1999, ha sido imposible revisar el Concepto Estratégico debido a las divisiones internas de la Alianza, aunque en la cumbre de Riga de noviembre de 2006 se logró la aprobación de una Guía Política General (*Comprehensive Political Guidance*, CPG) con orientaciones para evitar la paralización de la organización.³ Su estructura fue similar a la de los conceptos estratégico de 1991 y 1999 pero, lógicamente, sus contenidos fueron más reducidos y se limitaron a reseñar los puntos de acuerdo: las capacidades necesarias para los próximos 10-15 años, el concepto de “transformación”, la necesidad de coordinarse con terceros y la de cubrir todo el espectro de fuerzas. Sobre estos acuerdos de mínimos y con las limitaciones señaladas, las orientaciones de 2006 pudieron orientar el planeamiento estratégico de la organización y de su estructura de fuerza en cuestiones como inteligencia, nivel de ambición, mando y control, fuerzas expedicionarias, despleabilidad, fuerzas terrestres en operaciones estables o coyunturales y capacidades críticas.

¿A qué cuestiones debía responder el nuevo Concepto Estratégico de 2010?

³ Esta opción es extraordinaria porque una CPG no es un documento normalizado sino una adaptación coyuntural de un documento diseñado para coordinar el planeamiento de la defensa. En cualquier caso, una vez utilizado, podría volver a emplearse cuando las diferencias internas entre los Estados miembros impidan actualizar los conceptos estratégicos y pongan en riesgo la adaptación de la organización y la estructura de fuerzas a los cambios.

El nuevo Concepto Estratégico (NCE) debía dar respuesta a cuestiones que se venían debatiendo por la comunidad estratégica y los aliados desde antes de acordar su elaboración. Casi todas ellas entraron en el debate aunque luego algunas se han ido quedando por el camino debido a la dificultad de solucionarlas y a la necesidad de presentar un texto a la cumbre de Lisboa. Entre otras cuestiones (Enseñat, 2009), el NCE debía analizar: (1) el alcance, global o regional, de la OTAN; (2) los límites a la adhesión de nuevos miembros y de la zona de actuación de la organización; (3) la interpretación del compromiso de defensa colectiva del artículo 5 del Tratado de Washington; (4) las implicaciones de la definición de amenazas, riesgos y retos; (5) el papel de la OTAN en el “enfoque integral” (*comprehensive approach*); (6) el papel otorgado a las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales; (7) las relaciones de la OTAN con la UE; (8) la cooperación con la Federación Rusa; (9) la transformación de las capacidades militares convencionales; y (10) el triángulo formado por las armas nucleares, el desarme nuclear y la defensa antimisiles.

Mientras unos aliados defendían el mantenimiento de la naturaleza de la OTAN como una organización “regional” con funciones de disuasión, defensa colectiva, consultas políticas sobre seguridad, gestión de crisis, asociación y cooperación en la región euroatlántica, otros eran partidarios de convertir la OTAN en una institución “global” de prevención de conflictos y gestión de crisis. A mitad de la década de los años 90, y tras un intenso debate, se abrió la posibilidad de que la OTAN llevara a cabo, caso por caso, operaciones fuera de área en apoyo a la paz y seguridad internacionales, a pesar de las posiciones que abogaban restringir su actuación a operaciones de defensa colectiva en la zona geográfica definida por el artículo 6 del Tratado de Washington (*out of area, or out of business*, se argumentaba entonces). Sin embargo, el debate siguió abierto y mientras algunos Estados han preferido restringir la zona de actuación de la OTAN a la región euroatlántica otros se han opuesto a restringirla alegando que muchas de las amenazas y retos como el terrorismo, las armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento, los ataques cibernéticos o el cambio climático no tienen un carácter regional. Como solución intermedia, la Declaración sobre la Seguridad de la Alianza de 2009, en la cumbre de Estrasburgo-Kehl, introdujo el término de “distancia estratégica” para actuar fuera de la región euroatlántica cuando los efectos de dichas amenazas afecten directamente al territorio de la Alianza, pero el debate siguió abierto y sería necesario que el NCE precisase su alcance.

La adopción de decisiones por consenso asegura la cohesión y solidaridad de la Alianza y otorga un valor añadido del que no disponen las decisiones obtenidas por mayoría, por muy cualificada que ésta sea. Sin embargo, con 28 miembros, ese consenso aplicable a todas las decisiones y en todos los niveles, se logra cada vez con mayor dificultad. Una dificultad que podría llegar a provocar, en ocasiones, la inacción o la inoperancia de la organización, propiciando la actuación unilateral de algunos de sus Estados miembros. Por otra parte, la falta de consenso o un consenso forzado sobre una actividad

determinada pueden conducir a una contribución desigual entre los aliados a esa operación. Por eso, a la hora de reformar el proceso de decisiones, las posiciones oscilaban entre los partidarios de mantener el consenso, convirtiendo todas las actividades y operaciones de la OTAN en empresas solidarias de todos sus miembros, y quienes preferían una “Alianza a la carta” o de “geometría variable”, que sirviese para forjar coaliciones *ad hoc* que pudiesen utilizar las capacidades de la OTAN o facilitar agrupaciones multilaterales de Estados miembros al margen de los procedimientos formales de decisión, imitando, incluso, los mecanismos de cooperación reforzada o cooperación estructurada permanente de la UE. También existían partidarios de una posición intermedia donde las decisiones se adoptarían por mayoría más o menos cualificada en órganos inferiores al Consejo Atlántico o introduciendo procedimientos como el *opting out*, por el que un Estado miembro se excluiría de la toma de decisiones y contribución a una operación determinada.⁴

Otra cuestión a debatir fue la de la interpretación del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte. Como es sabido, ese artículo es la garantía de defensa colectiva frente un “ataque armado”, aunque contrariamente a lo que se cree no exige un gran compromiso a los Estados miembros, ya que sólo les pide adoptar “las medidas que juzguen necesarias”. Activado, por primera y única vez, tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 para hacer frente a un tipo de agresión que no estaba contemplada en el Tratado, con lo que aparecieron divergencias sobre la garantía y obligaciones que supone el artículo 5 en el nuevo contexto extranjero. La interpretación es especialmente sensible para algunos aliados y socios del este y centro de Europa que buscan en la Alianza un remedio a sus propias percepciones de seguridad nacional. También entró en el debate la posibilidad de extender las obligaciones del artículo 5 ante amenazas o agresiones diferentes a un “ataque armado” o su aplicación geográfica más allá del área de la defensa colectiva establecida por el artículo 6 del Tratado de Washington.

Las amenazas y retos identificados en los conceptos estratégicos de 1991 y 1999 y en la Declaración sobre la Seguridad de la Alianza –terrorismo, proliferación y ataques cibernéticos, entre las primeras, y la seguridad energética o el cambio climático, entre los segundos– generaron un debate sobre la necesidad de complementar las capacidades aliadas –básicamente militares– con otras estructuras y capacidades de las que la OTAN no disponía ya que, de disponerlas, desvirtuarían la naturaleza de la organización. Esta cuestión estaba relacionada con la aplicación en la OTAN del “enfoque integral” (*comprehensive approach*) de la seguridad. El amplio consenso alcanzado sobre la naturaleza multidimensional de la seguridad y sobre el enfoque integral con el que han de ser abordadas todas sus cuestiones, utilizando de forma sinérgica todos los medios civiles y militares, todavía no se ha podido aplicar al papel parcial o total que debía adoptar la OTAN bajo ese enfoque. En el primero, se restringirían las actividades de la OTAN al campo de la seguridad militar en cooperación con otras organizaciones internacionales,

⁴ Daniel Hamilton *et al.* (2009), *Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century*, The Washington NATO Project, Center for Transatlantic Relations, febrero, p. 43.

que desarrollarían las otras dimensiones, y bajo el liderazgo (¿o sólo coordinación?) de las Naciones Unidas o de alguna otra organización regional constituida al amparo del capítulo VIII de la Carta (OSCE, Unión Africana, etc.). En el segundo, la OTAN lideraría todas las dimensiones del enfoque integral, requiriendo, por tanto, capacidades civiles a su disposición y una estructura para su empleo integrado con las capacidades militares.⁵

Otra cuestión a considerar era la de la ampliación de la OTAN a nuevos miembros. En virtud del artículo 10 del Tratado de Washington, la Alianza Atlántica mantiene una política de puertas abiertas por la que 16 países se han ido uniendo progresivamente a los 12 Estados miembros fundadores. La OTAN también dispone de un Plan de Acción para la Adhesión (*Membership Action Plan*) con objeto de apoyar el ingreso de nuevos miembros, estableciendo para cada uno de ellos unas condiciones que deberán cumplir antes de su ingreso. Sin embargo, la participación en el Plan de Acción y el cumplimiento de las citadas condiciones no garantizan automáticamente el ingreso en la Alianza porque este depende de una decisión política que todos sus miembros han de tomar por unanimidad, lo que a veces resulta difícil de alcanzar, como se puso de manifiesto en los casos de Georgia y Ucrania. Por otra parte, el mencionado artículo limita la adhesión a la Alianza a los Estados europeos, aunque existen opiniones que invitan a la Alianza a superar esa barrera e integrar en su seno a Estados no europeos con objeto de poder hacer frente a las amenazas allí donde sea deseable. Así las cosas, se hicieron patentes las divergencias entre los que defendían restringir la adhesión a las “democracias europeas (término de la Declaración sobre la Seguridad de la Alianza), con opiniones dispares sobre las antiguas repúblicas soviéticas (especialmente Ucrania y Georgia), y los partidarios de abrirla a todas las “democracias del mundo”. Esta segunda opción implicaría modificar el artículo 10 del Tratado de Washington, si bien esa modificación podría sortearse mediante acuerdos de asociación y cooperación “reforzados”, que no recogiesen, al menos abiertamente, el compromiso de defensa colectiva.⁶

Además del ingreso, existen otras posibilidades de colaborar con la OTAN que han aparecido entre los debates. La cooperación, que empezó siendo una apertura de la OTAN hacia los países del antiguo Pacto de Varsovia se ha transformado en un entramado de iniciativas regionales y funcionales de cooperación⁷ que hasta ahora han

⁵ En este sentido, el embajador Robert Hunter, de la RAND Corporation, en su testimonio ante el Senado de EEUU, (“NATO After the Summit. Rebuilding Consensus”, 6/V/2009) afirmó que el enfoque integral será un tema central en el próximo Concepto Estratégico y declaró que habrá que decidir si la OTAN debe tratar de crear todas las capacidades no-militares necesarias dentro de la Alianza misma o solicitarlas de las Naciones individuales o de otras organizaciones que participen en las operaciones.

⁶ Fernando del Pozo señala cómo la sugerencia de reemplazar a la OTAN por una organización *ex novo* o por una “unión de democracias” que ampliara el vínculo transatlántico hasta el Atlántico Sur y el Pacífico tuvo su origen en círculos políticos y académicos y no en los Estados candidatos. Véase Fernando del Pozo (2009), “1949-2009: la OTAN ante su futuro”, *Política Exterior*, nº 128, marzo/abril, pp. 113-122.

⁷ Las iniciativas de cooperación son diversas en sus fines y miembros. La Asociación para la Paz (*Partnership for Peace*, PfP) es la única verdadera asociación y cuenta con cinco países neutrales (Austria, Finlandia, Irlanda, Suecia y Suiza), tres balcánicos (Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Serbia), tres caucásicos (Armenia, Azerbaiyán y Georgia), cinco centroasiáticos (Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y

generado seguridad y estabilidad. La experiencia de la colaboración con terceros generó, por un lado, la demanda de profundizar en la flexibilización de la OTAN aprovechando las ventajas que tiene una asociación frente a la rigidez que constriñe cualquier organización y, por otro, planteó la necesidad de armonizar la creciente diversificación para evitar que la proliferación de iniciativas acabara haciendo inmanejable la cooperación. Estas cuestiones están asociadas a los debates sobre el alcance global y regional de la OTAN, con las relaciones estratégicas con determinados países clave como Rusia y con el proceso de consultas dentro de la Alianza.

La definición de las relaciones con la UE han sido otro elemento de controversia en la Alianza debido a las distintas visiones que los Estados miembros tienen del alcance de su Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Mientras que algunos, los más atlantistas, consideraban que su desarrollo podía llegar a constituir una amenaza para la cohesión de la Alianza y preferían subordinarla a la OTAN, los más europeístas no renunciaban a la posibilidad de una futura defensa colectiva en el marco de la UE –sin abdicar de la de la Alianza Atlántica–, pretendiendo desarrollar en su seno capacidades militares que le posibiliten su actuación autónoma en cualquier circunstancia, aún a costa de su duplicación con las de la OTAN. Entre ambas posiciones, y con diferentes matices, estaban los que mantenían que el desarrollo de la PCSD fortalecía tanto a la UE como a la OTAN porque ambas organizaciones son independientes, complementarias y se refuerzan mutuamente, una opción que cobró fuerza tras la reincorporación de Francia a la estructura militar integrada. Respecto a los acuerdos de colaboración OTAN-UE –conocidos como acuerdos “Berlín plus”–, existían posiciones claramente favorables a su continuidad porque aseguran el acceso de la UE a las capacidades militares de la OTAN, sin necesidad de duplicación, mientras otras voces afirmaban que dichos acuerdos perpetuaban una relación de subordinación de la UE respecto a la OTAN para operaciones más allá de lo testimonial. Por último, se planteó la necesidad de que el NCE se pronunciara sobre la posibilidad de que la OTAN solicitara acceder a las capacidades civiles de la UE en apoyo a sus operaciones y dentro del nuevo “enfoque integral” que exige la combinación de capacidades civiles y militares.⁸

Las ambiciones, cada vez más evidentes, de la Federación Rusa de recobrar la condición de gran potencia junto con el ingreso en la Alianza Atlántica de países que tienen grandes recelos de esas ambiciones, han convertido las relaciones OTAN-Rusia en un factor de divergencia. En un extremo, estaban las posiciones de los Estados que perciben a la Federación Rusa como una amenaza (al menos como un riesgo) y enfocan las relaciones

Uzbekistán) además de Bielorrusia, Moldavia y Malta. Existen tres consejos de la OTAN con Rusia, Ucrania y Georgia. La Iniciativa de Cooperación de Estambul incluye a Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Qatar y Kuwait. En el Diálogo Mediterráneo participan Argelia, Egipto, Jordania, Marruecos, Mauritania, Túnez e Israel. Como países que colaboran en ISAF figuran Australia, Japón, Nueva Zelanda y Corea del Sur.

⁸ Una posibilidad que Klaus Naumann y John Shalikashvili, entre otros, han acuñado como cláusula *Berlin Plus in Reverse* que permitiría la utilización de capacidades civiles de la UE a petición de la OTAN. Klaus Naumann y John Shalikashvili (2007), *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World: Renewing Transatlantic Partnership*, Noaber Foundation, p. 131.

de seguridad con Rusia bajo una lógica de *suma cero* que restringe las actividades de cooperación. En el otro extremo se encontrarían los que reconocen la importancia de las relaciones con la Federación Rusa para la seguridad de la región euroatlántica, pretendiendo fortalecer las relaciones de cooperación bajo una lógica de *suma variable*, buscando obtener el máximo partido de los cauces existentes o incluso acordando un nuevo marco de relaciones.

Otro asunto que figuraba entre los asuntos a tratar por el NCE era de las relaciones con Naciones Unidas. El Tratado de Washington reconoce, en su artículo 7, “la responsabilidad principal del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”, que la Carta de Naciones Unidas atribuye al Consejo de Seguridad. Sin embargo, la materialización de esa responsabilidad en la ejecución de las operaciones ha sufrido sucesivamente diferentes interpretaciones con una tendencia creciente hacia una mayor autonomía de la OTAN: desde la corresponsabilidad (sistema de doble llave ONU-OTAN), subcontratación de operaciones a la OTAN o, últimamente, rebajar el papel del Consejo de Seguridad a la mera aprobación de resoluciones que respalden legalmente las actuaciones de la OTAN reforzando su legitimidad. Surgían, como mínimo, dos cuestiones a debatir durante la elaboración del NCE: la materialización de la legalidad/legitimidad internacional de las operaciones de la Alianza; y el papel de las Naciones Unidas (liderazgo, coordinación o un instrumento más) en las operaciones en las que se implante el “enfoque integral”.

La transformación de las capacidades convencionales ha marcado en gran medida la agenda de la OTAN en los últimos años hasta el punto de crearse un Mando Aliado para la Transformación, uno de los dos de primer nivel. Sin embargo, los intentos para fortalecer las capacidades militares: Iniciativa de Capacidades de Defensa de 1999, Compromiso de Capacidades de Praga de 2002, tuvieron escasos resultados y algunas iniciativas como la Fuerza de Respuesta OTAN defraudaron las expectativas generadas. En cuestión de transformación y capacidades, la divergencia se manifiesta por la diferencia entre lo que los Estados miembros se comprometen, colectiva o individualmente, y lo que llevan a cabo en la práctica, contraste que será mucho más evidente en los próximos años, marcados por una severa crisis económica que afectará gravemente a los presupuestos de defensa. En todo caso, la transformación de las capacidades militares estaba, a su vez, íntimamente relacionada con el futuro de las relaciones OTAN-UE, no sólo para armonizar y sincronizar el planeamiento de fuerzas y desarrollo de capacidades de ambas organizaciones, sino también para amoldar, a través de la cooperación, los diferentes intereses industriales de ambos lados del Atlántico. Sería necesario, por tanto, que el NCE hiciera un esfuerzo, en el ámbito del planeamiento de fuerzas, para desarrollar las capacidades verdaderamente necesarias para nuestro nivel de ambición, así como explorar iniciativas comunes para obtener el mayor partido de los recursos disponibles. También parecía necesario que se revisara la financiación de las operaciones militares en el ámbito de la generación de fuerzas para evitar que el coste económico siguiera recayendo casi exclusivamente sobre las naciones que proporcionan

las fuerzas. La Declaración sobre la Seguridad de la Alianza afirmó que “la disuasión, basada en una apropiada mezcla de capacidades convencionales y nucleares sigue siendo un elemento central de nuestra estrategia general”. No obstante, las posiciones en este asunto podrían variar entre los que defienden un papel cada vez menor de las armas nucleares en la estrategia de la Alianza, los que continúan considerando la presencia de fuerzas nucleares norteamericanas en suelo europeo una garantía del compromiso de EEUU con Europa y los que empiezan a valorar su capacidad de disuasión frente a la proliferación de nuevos Estados nucleares o con ambiciones de serlo, si la defensa antimisiles no ve la luz o resulta ineficaz.

En el momento de iniciarse los debates se vio con claridad la magnitud de las divergencias y el hecho de que afectaban no sólo a la estrategia de la OTAN, sino a la naturaleza misma de la Alianza. La cantidad y profundidad de las divergencias obligó posteriormente a los Estados miembros a flexibilizar y acomodar sus percepciones, intereses y visiones de la Alianza en aras del necesario consenso, por lo que muchas de las cuestiones que entraban inicialmente en el debate se fueron quedando por el camino. Para las que siguieron, el reto ha sido encontrar un punto medio entre un NCE con cambios mínimos que conduzca a una Alianza irrelevante y un NCE con cambios revolucionarios que ponga a la Alianza en riesgo de desaparecer por falta de cohesión.

Los intereses estratégicos españoles ante el nuevo Concepto Estratégico

Desde el inicio del proceso de reflexión en 2009 se han ido debatiendo las cuestiones señaladas y otras que recoge el documento público del Grupo de Expertos del secretario general (el documento del secretario general tiene carácter reservado). Entre ellas, el Grupo de Trabajo del Real Instituto Elcano ha seleccionado aquellas que, en su opinión, afectan a los intereses estratégicos españoles de una forma relevante y las ha agrupado para divulgar lo debatido en términos generales, las implicaciones estratégicas para España, las propuestas del Grupo de Expertos y las recomendaciones del propio Grupo de Trabajo.

El Grupo de Trabajo no incluye todas las cuestiones debatidas a lo largo de estos meses ni todas las cuestiones de detalle que pueden figurar en el NCE. En particular, no se abordan las reformas de la organización y de la estructura de fuerzas que se incluirán en el NCE como resultado de los cambios que se adopten porque son aspectos técnicos que desbordan una reflexión académica apoyada en fuentes abiertas.

El ámbito geográfico de la Alianza: ataque armado, gestión de crisis y artículo 5

Durante los debates previos al Informe del Grupo de Expertos, y al igual que ocurrió durante la elaboración de los conceptos estratégicos previos, se discutió si la OTAN era una organización regional o global. La calificación de una u otra forma aumentaba o disminuía el grado de protagonismo de los aliados en la seguridad internacional. El

debate sobre el límite geográfico de las acciones de la Alianza viene determinado por la compatibilidad entre las limitaciones que impone el tenor literal del Tratado del Atlántico Norte y las necesarias interpretaciones extensivas consecuencia de la globalización de la seguridad. En todo caso, y para salir al paso de la frecuente calificación de la OTAN como una organización regional, conviene precisar que la OTAN no es una organización regional en el sentido de *regional arrangement* que recoge el Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas. La denominación “regional” usada entre los aliados se entiende referida a la región del Atlántico Norte, no a su subordinación regional a Naciones Unidas. Tal consideración subordinaría el Consejo Atlántico al Consejo de Seguridad y la Alianza sólo mantiene relaciones de cooperación, caso por caso, con Naciones Unidas pero no es ni su brazo armado ni una organización regional subordinada.

El Tratado del Atlántico Norte limita el alcance geográfico de la agresión a sus miembros, mediante un ataque armado, al territorio de los miembros o a sus fuerzas armadas dentro de esos territorios, del Mediterráneo o en el Atlántico al norte del Trópico de Cáncer (artículo 6). Durante la Guerra Fría, la Alianza discutió internamente si debería actuar fuera del límite del Tratado y proyectarse en otros ámbitos geográficos (fuera de área) o más allá de la zona de asistencia mutua (por ejemplo, al otro lado del “telón de acero”). Rechazada esta opción por la mayoría de los aliados para no verse envueltos en los conflictos de la bipolaridad ni en funciones ofensivas, la zona de asistencia mutua siguió limitada al marco del Tratado pero la opinión cambió tras finalizar la Guerra Fría y la OTAN acabó actuando “fuera de área”, aunque fuera cerca de sus límites tradicionales como ocurrió en los Balcanes. Para ello se habilitó una nueva función (*core task*) en el Concepto Estratégico de 1999 –la gestión de crisis– que no se incluía explícitamente en el Tratado, a la vez que se acuñó el término de zona “euroatlántica” para referirse al espacio geográfico de interés para la Alianza en sustitución del término “europeo” más restrictivo. Posteriormente, y como se ha mencionado, la Declaración sobre la Seguridad de la Alianza aprobada en 2009 durante la cumbre de Estrasburgo-Kehl acuñó el término de “distancia estratégica”, otro término impreciso, para permitir a la Alianza actuar en aquellos focos de inestabilidad que pudieran tener efectos estratégicos sobre sus intereses.

Como resultado de este proceso de ampliación *de facto* de los límites geográficos para adaptarlos a la globalización de la seguridad, la OTAN ha intervenido en escenarios tan remotos como Pakistán, con ocasión del terremoto de 2005, y Afganistán, donde la OTAN se encuentra fuera de los límites geográficos del artículo 6 del Tratado pero dentro de su “distancia estratégica” para gestionar una crisis que afecta al ámbito euroatlántico donde se juegan sus intereses. Esto puede interpretarse en el sentido de que la OTAN ya es una organización de alcance geográfico global porque, de hecho, ya ha sobrepasado los límites del Tratado, pero también puede interpretarse de una forma más restrictiva, en el sentido de que la ampliación se ha llevado a cabo en funciones de gestión de crisis y no en las demás.

No es lo mismo que la Alianza pueda actuar en cualquier parte del mundo en funciones de gestión de crisis, tal y como se ha producido en la práctica, que en otras funciones como la defensa y la disuasión. También lo ha hecho en misiones que tienen que ver con la prevención y, por ejemplo, España ha participado con la OTAN en misiones de seguridad marítima en el Mediterráneo o en el Adriático. Los partidarios de un alcance global sin restricciones alegan que si los riesgos globales pueden proceder de cualquier parte del mundo, entonces la respuesta debe tener el mismo alcance geográfico. Este argumento es controvertido en la medida que la OTAN no tiene cobertura jurídica para aplicar su instrumento militar más allá de lo estipulado en el artículo 6 que es para cubrir la amenaza de un ataque armado. Las operaciones de gestión de crisis asumidas *de facto* entrañan el riesgo cierto de que en caso de producirse una escalada se acabe produciendo una extensión del conflicto que ponga a los aliados ante una situación militar no deseada, con las consiguientes consecuencias sobre la cohesión política. Cuando estas operaciones se realizan muy lejos del territorio aliado generan costes logísticos y políticos muy difíciles de sostener en el tiempo, por lo que algunas opiniones desean limitar el ámbito geográfico de implicación de la Alianza también en materia de gestión de crisis.

La delimitación literal del Tratado de los conceptos de “área” y ataque armado, ha dado paso a una controversia sobre el concepto de este último, ya que la zona de asistencia mutua sigue asociada exclusivamente a la autodefensa ante un ataque armado en el territorio definido en el artículo 6. En función de sus intereses de seguridad, hay aliados que pretenden ampliar el ámbito de actuación de la Alianza extendiendo el concepto de ataque armado a algunos supuestos de acciones que tienen efectos tan graves como los ataques armados. Esta interpretación expansiva trata de vincular la defensa del territorio OTAN con la gestión de crisis en áreas inestables, fuera de área, a distancia estratégica, en lo que sería el primer escalón de la defensa colectiva de la OTAN que evitara, en su día, un ataque armado contra uno de sus miembros (esta interpretación podría justificar la intervención de la OTAN en ISAF).

Para España, la Alianza Atlántica debe ser la pieza básica de su seguridad y el elemento esencial de la defensa de su territorio y, por lo tanto, el pivote de su estrategia. El Grupo de Trabajo considera que la pertenencia de España a la Alianza está en relación con sus intereses de seguridad. Las posiciones y actuaciones nacionales dentro de la Alianza deben buscar esa finalidad aunque deben hacerse compatibles con la solidaridad necesaria para la cohesión aliada.

La delimitación del “área OTAN” vigente en el momento de ingreso de España en la Alianza excluyó los territorios españoles en el norte de África y, por lo tanto, la respuesta colectiva frente a un ataque armado sobre ellos. Ceuta y Melilla se convirtieron en riesgos no compartidos y así siguen desde entonces. Incluir a todos los territorios bajo las garantías del artículo 5 aumentaría la capacidad de disuasión española porque cualquier ataque armado podría activar la asistencia mutua de los aliados a España. Otra opción sería incluir en el nuevo Concepto Estratégico una definición de ataque armado que

incluyera escenarios de riesgo para esos territorios que no se contemplan en la actualidad dentro del artículo 5 y que se pudieran presentar como riesgo para la seguridad y defensa de la Alianza en su conjunto. Por ejemplo, se podrían considerar como escenarios de riesgo los accesos a la zona euroatlántica, como es el área estratégica del estrecho de Gibraltar; un ataque de procedencia yihadista sobre los territorios españoles del norte de África o la existencia de campos de entrenamiento o santuarios terroristas desde los que se actúe contra España.

Una ampliación del concepto de “ataque armado” que incluyese a Ceuta y Melilla en la cobertura del artículo 5, sería de la mayor utilidad disuasoria para España porque ampliaría por vía indirecta la cobertura del mayor riesgo previsible a la integridad territorial española. En este caso, podría invocarse el concepto de “distancia estratégica” con una interpretación extensiva para, al menos, aplicar la gestión de crisis. La ampliación del concepto de “ataque armado” a este tipo de agresiones será en el interés de España, tanto en el ámbito de la disuasión como en el de las medidas de respuesta, pero también pondría a España ante el compromiso de intervenir en situaciones de riesgo similares. Ya que existen varios aliados interesados en ampliar la zona y supuestos de intervención de la Alianza, España debe estar siempre en condiciones de optar entre aceptar, abstenerse o rechazar su participación en una respuesta colectiva y evaluar si la “distancia estratégica” entra dentro de sus intereses.

La definición de un ataque es siempre complicada porque el tiempo cambia las circunstancias y si en el momento de la aprobación del Tratado un ataque sólo podía ser armado, posteriormente han aparecido nuevas formas de agresión que no encajan en esa definición. Así, por ejemplo, el Consejo Atlántico reunido tras el 11-S no evaluó si había existido un ataque “armado” sino si había existido un ataque y si había procedido del exterior. Su inclusión dentro del artículo 5 no se tradujo en una respuesta militar de la organización y EEUU activó su derecho a la autodefensa colectiva en el marco de una coalición internacional de fuerzas. Posteriormente, la OTAN decidió intervenir en Afganistán dentro de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad de Afganistán (ISAF) en una operación no-artículo 5. Por otro lado, incluso aunque el ataque encajara en una definición incluida dentro del artículo 5, la respuesta aliada depende de la valoración de los Estados miembros que pueden no acordar una respuesta colectiva como ocurrió cuando Turquía invocó el riesgo de un ataque armado procedente de Irán en los dos conflictos del Golfo en 1991 y 2003.

La solidaridad aliada no mejora ampliando el número de casos posibles del artículo 5 porque la credibilidad de la disuasión depende de la existencia de intereses comunes. Por ello también se puede optar por no definir qué significa “ataque armado”, ya que es algo que no es fácil de definir incluso para las Naciones Unidas y, además, podría ser incluso contraproducente porque la tipificación de situaciones indeseables podría abrir, por un lado, una “caja de Pandora” que multiplicara las invocaciones no deseadas del artículo 5 y, por otro, podría debilitar la capacidad de reacción y de disuasión aliada si se restringen

los supuestos de intervención. Según esta opción, podría ser mejor para nuestros intereses estratégicos invocar la función de gestión de crisis, una función asumida en el Concepto Estratégico de 1999, que las funciones tradicionales de defensa y disuasión, ya que el área de operaciones de respuesta de crisis sería más susceptible de “ingeniería estratégica” que el Tratado de Washington. La gestión de crisis se ha consolidado como una función esencial de la Alianza y su interpretación se ha ido flexibilizando. Hasta ahora, la gestión de crisis en la OTAN y las operaciones de respuesta a las crisis (*crisis response operations*) sólo se consideran en relación con terceros países sin que se haya restringido su localización geográfica (una ampliación del concepto de gestión de crisis a las emergencias justificó la intervención aliada en EEUU tras el huracán Katrina y en Pakistán tras el terremoto, ambos en 2005). Por eso, el Grupo de Trabajo considera que si se quiere que la OTAN pueda acabar actuando algún día en los territorios del norte de África, sería más práctico continuar flexibilizando la función de gestión de crisis que redefinir el concepto de ataque armado fijado en un Tratado. La flexibilización podría dar cabida a otras amenazas y riesgos que tienen mal acomodo en el artículo 5 y que reforzarían la capacidad española de disuasión para nuestra seguridad en los territorios del norte de África ante riesgos no convencionales/no-artículo 5. En contrapartida, el concepto de gestión de crisis conlleva el riesgo de que acaben entrando por esa vía otras operaciones de respuesta en defensa de intereses no vitales de otros aliados.

Anteriormente se han mencionado las dificultades para que la OTAN acudiera en defensa de los territorios españoles del norte de África invocando el artículo 5 y las dificultades para encontrar un concepto de ataque armado que movilizara la solidaridad aliada. Sin embargo, y tras las experiencias en los Balcanes y en Afganistán, no parece improbable que un día la OTAN pudiera acabar interviniendo en territorio africano para gestionar una crisis en apoyo a un gobierno legítimo o para acabar con un santuario del terrorismo. En una situación parecida a las descritas u otras que pudieran interpretarse por los aliados como un riesgo, no sería necesario invocar un ataque armado específico ni el artículo 5. Es más, serían situaciones no-artículo 5 en las que se intervendría preventivamente para evitar llegar a una situación artículo 5. Más difícil parece que se pueda reivindicar un supuesto de gestión de crisis una situación en la que se ocupen territorios mediante el desplazamiento voluntario de personas, salvo que el desplazamiento masivo vaya asociado, por ejemplo, a una crisis medioambiental o humanitaria.

El riesgo de un ataque armado, convencional o nuclear, sigue teniendo vigencia a pesar de que su probabilidad es remota desde el fin de la Guerra Fría. Sin embargo, el conflicto armado de Georgia en 2008 reforzó su vigencia y algunos países del este y centro de Europa pretenden que la OTAN continúe desarrollando su planeamiento de contingencias, despliegue sus fuerzas en ellos y no desatienda la función de la disuasión y la defensa frente a Rusia. A España le conviene mantener la garantía colectiva del artículo 5 frente a la sorpresa estratégica de un ataque armado por muy remotas que aparezcan las posibilidades de éste. El concepto de ataque armado no se debe vincular a la violación de

las fronteras sino a la agresión sobre el propio territorio ya que la proliferación mantiene latente la amenaza de que pueda producirse un ataque con armas de destrucción masiva sobre territorio español. Ante esa probabilidad, parece que la llegada de cualquier vector portador –misil, avión o buque– que alcanzara nuestro territorio con medios de destrucción masiva constituye un supuesto de artículo 5. Esta interpretación tendría como precedente la invocación del artículo 5 tras los atentados del 11-S y el NCE debería dejar claro que aquella invocación no fue un gesto emocional y solidario si quiere preservar la capacidad de disuasión del artículo 5.⁹

Propuestas del Grupo de Expertos del secretario general.

En sus orientaciones para las operaciones fuera de las fronteras de la OTAN, el GE reconoce que la OTAN es una organización regional y no global, con recursos y autoridad limitados para intervenir donde puedan hacerlo terceros (también pronostican una menor centralidad de la OTAN en la seguridad internacional de la próxima década). Mantienen la diferenciación entre misiones artículo 5 y misiones no-artículo 5 para diferenciar las misiones de defensa colectiva de las expedicionarias fuera de las fronteras. Para fomentar la seguridad y la estabilidad internacional fuera de esas fronteras (a “distancia estratégica” según la terminología aprobada en 2009) proponen que la OTAN potencie su mecanismo de consultas (artículo 4) y su capacidad de gestión de crisis. También recomiendan ampliar la definición de ataques admitiendo otras formas que la armada (aunque no las tipifican) y aplicar el artículo 5 independientemente del lugar de origen de esas formas de agresión.

Recomendaciones del Grupo de Trabajo del RIE

- La OTAN debería ser un actor de seguridad en el ámbito euroatlántico con capacidad de actuar globalmente determinando sus Estados miembros, caso por caso, a qué “distancia estratégica” deben actuar en defensa de sus intereses colectivos
- La valoración de si un ataque debe activar o no los mecanismos de respuesta previstos en el artículo 5 tiene que realizarse en un Consejo Atlántico convocado al efecto para analizar las circunstancias de cada caso.
- Se debe apoyar una interpretación lo más amplia posible de la zona geográfica donde la Alianza puede llevar a cabo operaciones de gestión de crisis de modo que aumenten las posibilidades de invocar la actuación de la OTAN en los territorios españoles del norte de África que no están incluidos dentro de la zona definida por el artículo 6 para las funciones de disuasión y defensa.

Riesgos y amenazas a incluir en el Nuevo Concepto Estratégico

La inclusión de unos riesgos o amenazas y la exclusión de otros afectan a la tipificación de la OTAN como una organización de seguridad o de defensa, a sus funciones e

⁹ Lo mismo ocurriría si la carga convencional es capaz de afectar gravemente a la población y crea alarma política y social. Un ejemplo de este último caso sería un escenario similar al de los ataques de cohetes sobre la población civil israelí desde el otro lado de las fronteras.

instrumentos de respuesta. Mientras la naturaleza del riesgo sea militar (ataques armados, lanzamientos de misiles, interrupción de las líneas de comunicación...) entra dentro del campo de ventaja comparativa de la OTAN, pero a medida que la naturaleza del riesgo deja de ser militar (riesgos cibernéticos, medioambientales, energéticos...) aumentan las dudas sobre la idoneidad de la OTAN para asumir su protección.

En el Concepto Estratégico de 1999 figuraban junto a la agresión convencional los riesgos derivados de la inestabilidad, la proliferación y otros a los que la Guía Política General de 2006 añadió el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.¹⁰ La respuesta militar a estos riesgos de naturaleza no militar no llegó a definirse claramente, ni la organización dispuso de los recursos necesarios para hacerles frente, por lo que ahora parece cuestionable su ampliación salvo que se pretenda transformar la OTAN de una organización político-militar en una organización de seguridad. A lo largo del debate tampoco han aparecido reivindicaciones de un papel de la Alianza en la seguridad interior de los países y territorio común, por lo que sería, en todo caso, una organización de seguridad exterior y defensa.

Tratándose de riesgos emergentes, los debates han reflejado falta de precisión en su valoración y definición que de corregirse en su traslado al NCE podría aumentar la confusión sobre las funciones de la OTAN. La asociación sin matizar de la OTAN con la respuesta a riesgos tan complejos como los financieros, el cambio climático, los energéticos o los cibernéticos, entre otros que se han enumerado hasta el momento, puede desnaturalizar la percepción militar de la Alianza. Además, dado que la seguridad difícilmente puede dividirse entre exterior e interior, y que la dimensión interior de la seguridad es competencia de los Estados miembros, resulta difícil que la Alianza pueda llevar a cabo misiones de seguridad que afectan a ambas dimensiones. Por lo tanto, hay que vigilar para que en el NCE se incluyan riesgos que estén dentro de las competencias y recursos disponibles y que no generen falsas expectativas.

La posibilidad de un ataque armado contra España en los territorios españoles de Ceuta y Melilla es un riesgo no compartido con la Alianza que no se debe descartar y aunque la respuesta es responsabilidad nacional, podrían explorarse otras vías para implicar a la OTAN a través de la ampliación de los supuestos de ataque armado o de operaciones de respuesta de crisis como se ha mencionado antes. Por ejemplo, una agresión sobre los intereses o la población de los territorios españoles del norte de África gestada que pusiera en peligro la seguridad del resto de aliados por su conexión con el terrorismo o la delincuencia transfronteriza podría generar una respuesta colectiva para gestionar la crisis.

Los misiles balísticos no representan hoy por hoy un riesgo directo para el territorio español pero España ha contribuido solidariamente, dentro de sus posibilidades, a

¹⁰ La Declaración de la cumbre de Praga de noviembre de 2002 ya consideró al "terrorismo, a las armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento" como amenaza (véase el punto 3 de la Declaración).

desarrollar las capacidades aliadas que alivien la preocupación de los aliados más próximos a los focos de proliferación. Durante los debates, la preocupación se ha ido centrando en los misiles porque, independientemente de los aspectos técnicos y presupuestarios del debate, representan una oportunidad para acercar la colaboración entre Rusia y la OTAN. Los debates sobre el NCE se han mantenido paralelamente a un proceso intenso de reactivación de los acuerdos de no proliferación, desarme y control de armas de destrucción masiva, por lo que apenas se ha hecho alusión al respecto en el NCE, si bien sí que se ha debatido el papel de las armas nucleares de la Alianza destinadas a la disuasión nuclear, aunque las posiciones favorables a su desaparición remitieron posteriormente. España siempre ha mantenido un perfil nuclear bajo en la Alianza que contrasta con su mayor protagonismo en la lucha diplomática contra la proliferación y por lo que no debería aconsejar a los aliados nucleares qué deben hacer, salvo apoyar un mandato de revisión de la política y fuerzas nucleares de la Alianza para adaptarla al nuevo contexto estratégico (modernización, despliegue, almacenamiento y transparencia). Aunque no esté entre sus intereses prioritarios, la existencia de una capacidad de interceptar misiles balísticos en la OTAN mejoraría la seguridad española – o la percepción social de ella– como alternativa a un fallo de la disuasión aliada y del régimen de no proliferación.

La OTAN ya realiza tareas de seguridad marítima sin necesidad de definir nuevos riesgos que la justifiquen. La interrupción de las líneas de suministro representa un riesgo que merecería una respuesta militar en la medida que su interrupción se hiciera de forma violenta, por lo que hay que diferenciar entre libertad de acceso a los recursos y libertad de suministro para que la OTAN no se perciba como un instrumento para la competición por las materias primas. España ha participado en las operaciones aliadas de vigilancia del Mar Mediterráneo y del Océano Índico, pero también lo ha hecho dentro de la UE en la operación Atalanta y liderando el desarrollo de una estrategia marítima europea que concilie la seguridad marítima de la UE con su Política Marítima Integrada, con lo que ha diversificado sus opciones.

La protección de las infraestructuras críticas, incluidas las tecnologías de comunicaciones es una tarea de seguridad y las acciones contra ellas deben diferenciarse por su ámbito de incidencia. El Concepto Estratégico debería precisar que el riesgo cibernético afecta al funcionamiento y medios de la OTAN para dejar claro que la OTAN no tiene intención de entrar en la *homeland security* de los Estados miembros para la que España y la UE cuentan ya con recursos e instituciones encargadas.¹¹

Finalmente, ni los debates ni el Grupo de Expertos han prestado especial importancia a los problemas de seguridad que proceden del continente africano. En particular, la creciente presencia de grupos armados y terroristas que operan en el espacio

¹¹ Resulta contradictorio ver el intento aliado de extender su “distancia estratégica” lo más afuera posible mientras las nuevas amenazas actúan por encima de las fronteras (terrorismo, ciberataques, crimen organizado) o pueden acercarse a ellas (12 millas en el ámbito marítimo o 40 kilómetros en el espacial).

subsahariano entre la costa occidental de África y Somalia representan una fuente de inseguridad para España y el resto de los países mediterráneos sin que la OTAN cuente con ningún plan de actuación específico.

Propuestas del Grupo de Expertos

Consideran que una agresión convencional contra la Alianza o sus miembros es improbable aunque es una posibilidad que no se puede descartar. Entre las amenazas no convencionales (no confundir con los medios de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento que también se denominan “no convencionales” en la Alianza) destacan tres: ataques con misiles balísticos, ataques terroristas y ciberataques, junto a otros riesgos como las interrupciones del suministro energético o marítimo, junto con los efectos derivados del cambio climático y las crisis financieras.

Preservan la aplicación del artículo 5 a las amenazas convencionales aunque admiten la posibilidad de ampliar su invocación a otros supuestos no convencionales y reconocen las divergencias al respecto.

Recomendaciones del Grupo de Trabajo del RIE

- El nuevo Concepto Estratégico debería diferenciar entre la necesidad de valorar todo el espectro posible de riesgos estratégicos y la conveniencia de responder sólo a aquellos que tengan una dimensión militar.
- La OTAN debe seguir preservando su capacidad de respuesta ante agresiones armadas, convencionales o no, en las que España puede aprovechar la ventaja comparativa de la OTAN en el ámbito militar.
- La OTAN debe seguir desarrollando una capacidad colectiva de protección contra misiles balísticos que proteja las tropas y poblaciones de los Estados miembros.
- La OTAN debe seguir desarrollando capacidades colectivas de actuación militar contra actores no estatales cuyas acciones armadas, terroristas o criminales pongan en riesgo la seguridad de las tropas y poblaciones aliadas.
- La OTAN debe desarrollar sus capacidades de protección frente a ataques cibernéticos que afecten sus capacidades, estructuras y actuaciones (*cyberwar*) pero no invadir las zonas del espacio cibernético cuya protección compete a los Estados miembros o a sus sectores privados.
- La OTAN debe seguir protegiendo la libertad de las vías de comunicación y suministros en los distintos ámbitos naturales frente a acciones violentas pero no debe emplearse en la competición por el acceso a materias primas.

Funciones básicas de la Alianza

Las funciones establecidas en el Tratado del Atlántico Norte han evolucionado con el contexto estratégico de las últimas décadas. Si en el Concepto Estratégico de 1991 las funciones principales de la Alianza eran la seguridad y el equilibrio estratégico en Europa, las consultas, la disuasión y la defensa, en el de 1999 se mantuvieron las mismas

salvo la del equilibrio estratégico y se añadieron la gestión de crisis y los partenariados. La tipología de funciones básicas (*core tasks*) define cómo actúa la OTAN para conseguir sus objetivos estratégicos (no hay que confundir con las misiones u operaciones derivadas de ellas) por lo que debe recogerse en el NCE. Su enumeración permite conocer a qué se dedicará la organización y a qué no (por ejemplo, el control de armamento o la prevención de conflictos no han sido nunca funciones básicas de la Alianza). Al principio de los debates se cuestionó la necesidad de mantener algunas funciones como la de defensa colectiva porque parecía que habían perdido vigencia y no faltaron propuestas para incluir nuevas funciones básicas en el NCE.

Posteriormente, se fueron manteniendo las funciones básicas de la defensa, la disuasión y la gestión de crisis. Las dos primeras benefician a España en la medida en que cubren todo el territorio con exclusión de Ceuta y Melilla, como se ha indicado. En cuanto a la tercera, la gestión de crisis beneficia especialmente a los intereses estratégicos españoles ya que su concepto es mucho más abierto que el de las funciones tradicionales de defensa y disuasión y si se quiere que la OTAN pueda actuar algún día en los territorios del norte de África, sería más práctico continuar desarrollando y flexibilizando esa función.

Respecto a las funciones de consultas, aparecen diferencias sobre si las mismas se refieren a las relaciones entre los miembros europeos y norteamericanos de la OTAN (las consultas entre Estados miembros recogidas en el artículo 4 del Tratado), a consultas entre la UE y la OTAN, entre la UE y EEUU y entre la OTAN y las distintas modalidades de cooperación. Entre los aliados, y dada la dificultad de precisar las posiciones en un entorno estratégico incierto, las consultas han ido recuperando durante los debates la centralidad que deben tener en el proceso de toma de decisiones. Con la UE, la OTAN sólo mantiene consultas en relación con despliegues de tropas u operaciones conjuntas y no es probable que aumenten mientras no cesen los vetos particulares o se desbloqueen los procesos de decisión. Respecto a terceros, existen mecanismos bilaterales de consulta y de relación con Naciones Unidas o con la UE pero se debería prever la flexibilización del mecanismo de consultas con terceros –excluidos de las consultas del artículo 4– para facilitar la interlocución de todos los que tengan interés en solucionar un conflicto (sopesar Liga Árabe, Unión Africana, Organización de Seguridad y Cooperación en Europa, Organización del Tratado de Seguridad Colectiva...).

Combinando las dos cuestiones anteriores, la función de gestión de crisis y el mecanismo de consultas contemplado en el Artículo 4, España, ante una situación en que viera amenazada su seguridad, incluso en los territorios del norte de África, podría invocar el artículo 4 para convocar a sus aliados y persuadirles de la necesidad de llevar a cabo una operación de respuesta de crisis de la Alianza.

Recomendaciones del Grupo de Expertos del secretario general

Recomiendan cuatro funciones principales: (1) disuadir y defender a los Estados miembros contra cualquier amenaza de agresión; (2) contribuir a la seguridad más amplia

de la región euroatlántica; (3) fomentar las consultas transatlánticas y la gestión de crisis; y (4) fomentar las iniciativas de cooperación con terceros.

Recomendaciones del Grupo de Trabajo del RIE

- Mantener las funciones de disuasión y defensa como las funciones principales de la Alianza.
- Restringir la función de gestión de crisis en la OTAN a aquellas situaciones de gestión de crisis que tienen una dimensión militar.
- Fomentar las funciones de consulta y la cooperación con terceros en el sentido más amplio posible.

El proceso de toma de decisiones

El problema del proceso de decisiones dentro de una organización con tantos miembros (28) es el tomar decisiones de carácter político-militar cuando divergen los intereses, los medios o las estrategias. Decisiones sobre aplicación o no del artículo 5 a Turquía, el reconocimiento de la independencia de Kosovo o la ocupación de Perejil reflejan la necesidad de reforzar el proceso de consultas político-militares del Consejo del Atlántico Norte. También, y a un nivel inferior, hay dificultades diarias para decidir, implementar o supervisar las decisiones del Consejo.

La elaboración del NCE abrió una ventana de oportunidad para resolver los problemas asociados a las decisiones aunque poco a poco se fue reduciendo la ambición de las discusiones. Si inicialmente se sometieron a revisión las decisiones importantes, luego los cambios del proceso se fueron centrando en las más viables. Un primer elemento a considerar era si se mantenía el consenso como único sistema de decisión o si convenía determinar qué decisiones u órganos funcionan por consenso y cuáles no. La flexibilización del proceso comenzó en la década de los años 90 con la introducción de las misiones “no artículo 5” para permitir a aliados miembros de la UE llevar a cabo misiones en las que la OTAN como conjunto no estaba interesada en participar. La flexibilización del consenso podría desbloquear las relaciones OTAN-UE poniendo fin a los vetos turcos, chipriotas y griegos.

Un segundo elemento del proceso de decisiones tiene que ver con quiénes participan en él. En lo relacionado a decisiones sobre operaciones parece claro que los procesos deben abrirse a quienes contribuyen con recursos importantes (casi todas las operaciones internacionales cuentan con comités de contribuyentes donde se tiene en cuenta su opinión sobre la conducción de las operaciones en las que tienen voz y voto pertenezcan o no a las organizaciones que las lideran). La cuestión planteada era si los contribuyentes no miembros deberían participar antes de poner en marcha la operación o hacerlo a partir de que los miembros de pleno derecho de la OTAN tomaran la decisión de intervenir. La cuestión se resolvió con la introducción del “enfoque integral” ya que según éste todos los actores interesados en la gestión de una crisis, gubernamentales o no, miembros de pleno

derecho o no, deberían participar desde el principio para valorar conjuntamente el problema, los objetivos y la estrategia integrada a seguir.

Otro elemento asociado al proceso de decisiones es el de las contribuciones. Las decisiones adoptadas en el Consejo del Atlántico Norte no vinculan jurídicamente, por lo que los aliados pueden no implementar lo acordado. Como se ve en los procesos de generación de fuerzas, cada aliado decide por su cuenta su contribución, con lo que el resultado de la generación a veces no basta para cumplir los objetivos acordados. De esta forma los procesos de decisión se duplican en dos fases, una de decisión y otra de ejecución, con lo que las decisiones de la alianza pierden credibilidad ya que lo decidido en una cumbre puede desnaturalizarse desde cualquier despacho nacional que controle los recursos. Esta duplicación ocurre porque en la fase de la decisión no hay posibilidad de autoexcluirse (*opting-out*) ni obligación de cumplir con las obligaciones adquiridas, con lo que el NCE debería flexibilizar el proceso de participación para asegurar que todos los que participan en el proceso de ejecución están implicados en conseguir sus objetivos.

El último elemento asociado al proceso de decisiones, aunque no se ha discutido su inclusión en el NCE, sería el de valorar en el futuro la posibilidad de adoptar algún procedimiento de mayoría cualificada para evitar que se bloquee el proceso de toma de decisiones, de procedimientos restringidos de cooperación similares a los de cooperación reforzada o estructurada permanente de la UE en los que participaran quienes realizan esfuerzos similares y algún tipo de mecanismo de bloqueo o de autoexclusión razonada para evitar que los Estados miembros puedan verse arrastrados por esos procesos mayoritarios a tomar decisiones o a realizar acciones contrarias a sus intereses nacionales.

Sí que se ha discutido la necesidad de aplicar los procesos de decisión por mayoría por debajo del primer nivel político-estratégico de decisión para paliar los problemas que plantea el proceso de decisiones del día a día de la organización (Buckley y Volker, 2010).¹² En primer lugar, los embajadores pasan demasiado tiempo oyendo declaraciones en lugar de discutir entre ellos y dedican mucho tiempo a cuestiones de trámite y poco a cuestiones relevantes. El segundo problema es que el secretario general no tiene suficiente libertad para disponer de los recursos de la organización. Si esto es así, el NCE podría aligerar el proceso de decisión en los niveles inferiores al Consejo Atlántico para dar más responsabilidad al secretario general en la ordenación de los recursos organizativos. Esta opción agilizaría la toma de decisiones en esos niveles pero podría perjudicar o beneficiar a España según los casos.

Otro aspecto del proceso de decisiones a valorar tiene que ver con la estructura de mando actual. La separación actual entre las estructuras civiles y militares puede haberse quedado sin fundamento de aplicarse el “enfoque integral” (*comprehensive approach*) a la gestión que tiende a suprimir compartimentos y mejorar la coordinación. También parece

¹² Edgar Buckley y Kurt Volker (2010), “NATO Reform and Decision-Making”, Atlantic Council, febrero.

que el nuevo Concepto no puede dejar de recomendar la revisión de la estructura de mandos o el proceso de planeamiento.

Recomendaciones del Grupo de Expertos del secretario general

- Que el Consejo Atlántico Norte autorice qué puede decidirse sin recurrir al consenso.
- Preservar el consenso para las cuestiones fundamentales: artículo 5, nuevos miembros, misiones y presupuestos.
- Agilizar la ejecución de las cuestiones decididas por consenso.
- Sopesar la posibilidad de delegar previamente en el secretario general algunas decisiones de urgencia (ataque de misiles).

Recomendaciones del Grupo de Trabajo del RIE

- Debe mantenerse la regla de consenso (quizá abriendo la posibilidad de abstención constructiva) al menos en el Consejo Atlántico, mientras que otros comités y grupos de trabajo podrían decidir por mayoría cualificada.
- En el caso de que se flexibilice el consenso, se debe decidir qué es lo que debe ser por consenso y qué no.
- Decidida la supresión del consenso, se debe garantizar el derecho a veto o abstención de los Estados miembros que consideren que las decisiones adoptadas sin consenso afectan a sus intereses nacionales de seguridad.

Iniciativas de cooperación

La importancia de la cooperación de la OTAN con terceros, especialmente tras la implantación del “enfoque integral”, ha ido centrando los debates más en los problemas y expectativas concretas de las distintas iniciativas de cooperación que en el eventual ingreso de algún socio como miembro de pleno derecho. Al principio de los debates apareció la cuestión de la ampliación de la organización a nuevos miembros pero luego, a medida que la globalización de la organización perdió apoyos, las reflexiones se fueron concentrando más en los problemas y expectativas de cooperación que en la ampliación de la organización a nuevos miembros. De esta forma, parece que el NCE preservará formalmente la política de puertas abiertas pero que no se procederá a ninguna ampliación hasta que no se resuelvan los problemas que presenta la cooperación con terceros.

La Asociación para la Paz (APP) ha facilitado el ingreso de 12 nuevos miembros de pleno derecho así como la interoperabilidad y la participación en las misiones de la OTAN de todos sus socios. El Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul han servido para fomentar la confianza, el dialogo y la cooperación con los países que participan en esas iniciativas (Yaniz, 2010).

Las relaciones con Ucrania y Georgia son similares en el formato –comisiones bilaterales OTAN-Ucrania y OTAN-Georgia– pero diferentes en el contenido de sus planes de

acción, mayor en el caso de Ucrania y menor en el de Georgia. En la cumbre de Bucarest de 2008 se acordó que ambos países serían miembros, aunque luego se ha congelado la ampliación porque no se les ha invitado a unirse al Plan de Acción para convertirse en miembros. El cambio cualitativo de las relaciones coincide con la entrada en los gobiernos de esos países de partidos o líderes pro-occidentales o no, de forma que quienes son partidarios del ingreso piden a la OTAN un reconocimiento inmediato de la relación, con lo que la oposición ve el apoyo de la OTAN a estos países como una injerencia en asuntos internos.

Las relaciones de la OTAN con Rusia han sido una fuente de expectativas y frustraciones desde la creación del Consejo OTAN-Rusia en 2002. Hay división entre aliados y dentro de cada país sobre contener o integrar a una Federación Rusa que se ofrece a cooperar con la OTAN desde una posición de fuerza. La proximidad y la experiencia histórica de algunos países del centro y este de Europa hacen que Rusia sea percibida por ellos como una amenaza convencional frente a la que piden reaseguramiento expreso (CER, 2010),¹³ una percepción que no comparten algunos aliados como Alemania, Italia y España, partidarios de preservar relaciones estratégicas con Rusia. La preocupación creció tras el enfrentamiento armado de Georgia en 2008 y desean que el Concepto Estratégico refleje su preocupación. La divergencia de intereses energéticos y políticos de los aliados hace difícil consensuar una relación de confianza con Rusia aunque formalmente se haya anunciado el inicio de una nueva etapa en la colaboración (*reset*) y el Consejo OTAN-Rusia vaya a reunirse en la cumbre de Lisboa.

La OTAN colabora también con algunos países –llamados en algún momento “de contacto”– en escenarios de misiones internacionales como ISAF o KFOR o mantienen relaciones institucionales, pero algunos desean unas relaciones más estrechas debido a su potencial de colaboración. Otros Estados miembros y la propia organización desean que la OTAN mantenga relaciones bilaterales con países emergentes y con otras organizaciones internacionales.

El Mediterráneo no figura entre los elementos del debate más relevante y, a pesar del interés español en potenciar su trascendencia, ha acabado subsumido en el debate general de la cooperación o, como en el Informe del Grupo de Expertos, incluido dentro del escenario regional de Oriente Medio. Quizá debido a la confusión actual de iniciativas a propósito del Mediterráneo (Unión por el Mediterráneo, 5+5) se ha diluido el interés de los valedores tradicionales de un diálogo y colaboración con los países mediterráneos. El Diálogo Mediterráneo carece de un documento fundacional equiparable al de la APP y

¹³ Varios autores, entre los que se incluyen Ronald Asmus, Chris Donnelly, Tomas Valasek y Klaus Wittmann, han expresado la necesidad de reasegurar a estos países para no acentuar su pérdida de confianza y la de sus poblaciones en la Alianza, disuadir a Rusia de realizar ciberataques, cortes de suministro y embargos comerciales para acentuar su zona de influencia. Véase “NATO, New Allies and Reassurance”, Centre for European Reform, mayo de 2010.

sólo ha conseguido algunos progresos en materia de fomento de seguridad y confianza (más entre el norte y el sur que entre los países de la orilla sur) y de cooperación militar.

El Grupo de Trabajo considera que se debería reconocer expresamente la necesidad de profundizar en el Diálogo para evitar que su inclusión en el NCE dentro de un espacio regional más amplio acabe estancando el proceso de cooperación. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que si se potencia el Diálogo Mediterráneo hasta ponerlo al nivel de la Asociación para la Paz podría tener consecuencias positivas respecto a la modernización y democratización de esos países mediterráneos pero la integración de esos países en el Consejo de Asociación Euro-Atlántico (*Euro-Atlantic Partnership Council*) les permitiría airear en ese foro sus reclamaciones contra nuestros intereses.

La multiplicación de diferentes iniciativas de cooperación genera complicaciones de relación y propicia la reclamación de agravios comparativos, por lo que durante la elaboración del NCE se ha debatido si no habría ya demasiados modelos de cooperación a la carta y si no habría llegado el momento en el que se deberían unificar los distintos instrumentos y posibilidades de cooperación.¹⁴ La OTAN ha facilitado progresivamente la colaboración en misiones internacionales de todos los contribuyentes posibles independientemente del tipo de cooperación que mantienen, por lo que algunos países que pertenecen a la APP –los socios– no ven qué ventaja les da serlo y vienen exigiendo garantías de seguridad que primen a los asociados frente a terceros o, simplemente, exigen incentivos a su colaboración. Algunos países que participan en la Iniciativa de Cooperación de Estambul –no socios– se quejan de que no tienen resultados prácticos y de que la colaboración no es con la OTAN sino con algunos países miembros (por ejemplo, sólo el Reino Unido y EEUU participan en la cooperación, mientras que España apenas participa). Otros países del Diálogo Mediterráneo rehúyen colaborar con Israel y todos los países árabes, en mayor o menor medida, no desean verse relacionados con una organización como la OTAN que las poblaciones árabes asocian con EEUU, Occidente e Israel.

De cara al NCE, se trata de que el horizonte abierto con las iniciativas de cooperación pueda abrir, a largo plazo, la puerta a un modelo de “seguridad cooperativa” en el que la OTAN pueda colaborar con cualquiera,¹⁵ mientras que a corto plazo parece que se debe dar prioridad a reforzar la cooperación con quienes participan en operaciones lideradas por la Alianza. En esta línea, el Grupo de Expertos generaliza el término de “partenariados” (asociaciones) para incluir a cualquier modalidad de cooperación, independientemente de que sean verdaderas asociaciones o no, multilaterales o bilaterales. Además, la aplicación del enfoque integral obligaría a incrementar las

¹⁴ La multiplicación de estatutos y modelos de relación fue uno de los factores que contribuyeron al fracaso de la Unión Europea Occidental a pesar de la mayor homogeneidad de sus distintos miembros.

¹⁵ El secretario general Rasmussen habla de seguridad cooperativa para describir una red de asociaciones para desarrollar cooperación política y práctica de la OTAN con terceros países en la que la OTAN ocuparía una posición central (*hub*). Discursos ante el German Marshall Fund, Bruselas, 8/X/2010, y en la Conferencia de Seguridad de Munich, 7/II/2010.

consultas con todos los contribuyentes posibles en cualquier operación común, por lo que resulta necesaria su “socialización” previa en los procedimientos de cooperación con la OTAN.

Recomendaciones del Grupo de Expertos del secretario general

- Propone mantener la variedad de “partenariados” y fomentar sus posibilidades de desarrollo.
- Considera la cooperación OTAN-UE como un modelo de “partenariado” más (equiparable a las relaciones con Naciones Unidas, la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa y el resto de las iniciativas de cooperación mencionadas).
- Mantener “paciencia estratégica” con los países del Diálogo Mediterráneo y de la Iniciativa de Estambul atentos al apoyo que puedan prestar al escenario de conflicto palestino-israelí e iraní.
- Reconoce las dificultades de la relación OTAN-Rusia y propone combinar el relanzamiento de las relaciones con el reaseguramiento a todos los miembros, superando la desconfianza mediante actividades concretas conjuntas.

Recomendaciones del Grupo de Trabajo

- El Concepto Estratégico debe reflejar la necesidad de profundizar el Diálogo Mediterráneo porque reflejar su mera existencia o lo logrado hasta ahora contribuiría más a su estancamiento que a su desarrollo.
- Se debe preservar la diversidad de iniciativas de cooperación para que la cooperación sea útil para la OTAN y para los que cooperan con ella, sin que se deban imponer modelos únicos y estandarizados de asociación.
- Sin embargo, la flexibilidad no puede conducir a que se ofrezcan las mismas ventajas a quienes realizan esfuerzos diferentes, para no crear agravios comparativos con los socios de la APP a quienes se exige requisitos y compromisos formales de cooperación muy exigentes.
- Los diversos tipos de cooperación deben orientarse a conformar con el tiempo relaciones de seguridad cooperativa con la OTAN para afrontar riesgos y desafíos comunes.

Relaciones OTAN-UE

Las relaciones entre la OTAN y la UE han experimentado muchos problemas de adaptación a medida que ha cambiado el contexto estratégico internacional y que la UE ha desarrollado capacidades propias (Laborie, 2010). La sintonía de las relaciones transatlánticas es vital para la Alianza Atlántica ya que une los intereses de EEUU con sus socios europeos, intereses representados por los valores tradicionales de democracia y libertad de los que participan las naciones de ambos lados del Atlántico que son parte del Tratado de Washington. Las divergencias presentan un plano político y otro práctico: el primero tiene que ver con el reconocimiento o no de una autonomía estratégica a los aliados europeos dentro del marco de la UE y el segundo con la cooperación práctica de

las dos organizaciones. Formalmente, se ha ido aceptando la evidencia –y la necesidad– de una defensa europea más fuerte y capaz para una verdadera asociación estratégica y que los esfuerzos de ambas organizaciones deben reforzarse mutuamente y ser complementarios. Materialmente, persisten los problemas derivados de la falta de coincidencia de los miembros, de sus diferentes culturas estratégicas y de las divergencias a propósito del alcance de una política común de defensa en la UE.

Los acuerdos de cooperación práctica entre la UE y la OTAN, Acuerdos Berlín Plus, datan de 2003 y establecen el modo en que la UE puede hacer uso de los medios OTAN de planeamiento o, de ciertas capacidades, para la ejecución de las operaciones militares de gestión de crisis, en aquellos escenarios en los que la Alianza no se encuentre directamente involucrada. La UE ha utilizado esos acuerdos en las operaciones Concordia y Althea, pero no ha sido posible avanzar por las posiciones enfrentadas de Turquía, Grecia y Chipre. En la actualidad, 21 naciones de la UE son miembros de pleno derecho de la Alianza Atlántica, y el resto, con la única excepción de Chipre, participan en la Asociación para la Paz. Sin embargo, Turquía no es miembro de la UE y, debido a su enfrentamiento con Chipre y Grecia, bloquea la actualización de los acuerdos UE-OTAN y el ingreso de Chipre en la Asociación para la Paz mientras no se le permita a Turquía participar en las instituciones de seguridad y defensa de la UE. Además, incluso si no existieran los bloqueos anteriores, parece difícil que los acuerdos Berlín Plus pudieran funcionar porque no cubren la coordinación a nivel operacional ni táctica en caso de actuación en una misma zona de operaciones.

Las capacidades son otra área de desencuentro porque el Grupo de Capacidades UE-OTAN no ha sido capaz de coordinar el desarrollo de capacidades como las unidades de intervención rápida, los *Battle Groups* de la UE y la *NATO Response Force* de la OTAN, o los esfuerzos de ambas organizaciones por mejorar la disponibilidad de helicópteros para operaciones. Del mismo modo, el esfuerzo europeo en materia de capacidades va muy por detrás del que realiza EEUU, lo que cuestiona la posibilidad de operar juntos en el futuro salvo que se lleve a cabo un reparto del espectro de misiones. También el coste de las operaciones y del funcionamiento de la OTAN presenta problemas de sostenimiento debido a la crisis financiera y de reparto equitativo entre los miembros debido al sistema de reparto. Por otra parte, dada la mayor especialización militar de la OTAN y civil de la UE, se debate si las organizaciones deben complementarse (la posibilidad de que la OTAN utilice parte de las capacidades civiles de la UE se denomina “Berlín Plus en reverso”) o desarrollar sus propios instrumentos para adecuarse a la naturaleza civil-militar de la gestión de crisis moderna.

La adopción de la OTAN y de la UE de un enfoque integrado de las gestiones de crisis (*comprehensive approach*) implica que las organizaciones apuestan por colaborar con terceros que aporten sus capacidades propias en lugar de desarrollar todas y cada una de las capacidades posibles. En defecto de la colaboración con terceros, el enfoque apuesta por sacar el mejor partido posible a las capacidades civiles y militares de las

organizaciones. Esto hace que, al igual que la UE ha apostado por desarrollar una dimensión militar autónoma dentro de su PCSD, la OTAN podría apostar por desarrollar alguna capacidad civil o civil-militar que le permitiría mejorar su capacidad de gestión integral de crisis.

El Concepto Estratégico de 2010 debe revisar el concepto de las relaciones OTAN-UE ya que no existen ni la Unión Europea Occidental ni la Identidad Europea de Seguridad y Defensa y, además, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la UE cuenta con una cláusula de defensa colectiva que se puede articular a través de la OTAN pero que carece de una articulación adecuada. El reconocimiento normativo del papel de la OTAN en la seguridad europea debería tener una contrapartida expresa en el NCE. Las relaciones entre ambas organizaciones son más institucionales que prácticas en sus resultados (los ministros no se reúnen conjuntamente desde 2003) y favorecen la duplicación o la competencia (Darfur o el Índico). En sentido contrario, las relaciones son buenas sobre el terreno y se han podido establecer acuerdos técnicos entre la UE y algunos contingentes de la OTAN en Kosovo o en Afganistán.

Recomendaciones del Grupo de Expertos del secretario general

- Incluir a la UE como uno más de los partenariados de la Alianza.
- Fomentar la complementariedad “total” entre OTAN y UE en misiones de estabilización y la igualdad de estatus de miembros OTAN no UE y UE no OTAN.
- Fomentar la interacción entre los *staffs* de ambas organizaciones.

Recomendaciones del Grupo de Trabajo del RIE

- Diferenciar las relaciones UE-OTAN del resto de relaciones de cooperación, preservando su primacía y relevancia.
- Considerar el acuerdo “Berlín Plus” como un acuerdo a extinguir y abrir un nuevo cauce de diálogo político (consultas) entre las dos organizaciones.
- Aceptar la diferencia entre complementar actuaciones y complementar capacidades institucionales para evitar que la necesidad de obtener sinergias y evitar duplicaciones se utilice como excusas para vetar el desarrollo.
- Si la OTAN apuesta por el enfoque integral en la gestión de crisis, apoyándose en otros actores, no debería desarrollar una dimensión civil más allá de la dedicada a la coordinación con terceros.

El Grupo de Trabajo y el Real Instituto Elcano agradecen las opiniones de quienes hayan leído este documento y deseen realizar algún comentario a cristina.soler@rielcano.org.

Anexo 1. Miembros del Grupo de Trabajo sobre el Concepto Estratégico de la OTAN del Real Instituto Elcano

- Félix Arteaga, investigador principal de seguridad y defensa del Real Instituto Elcano
- Amador Enseñat y Berea, Coronel, División de Asuntos Estratégicos y Seguridad de la Secretaría General de Política de Defensa
- Luis Feliú Ortega, Teniente General del Ejército de Tierra
- José Enrique Fojón Lagoa, Coronel de Infantería de Marina
- Francisco José García de la Vega, General del Ejército del Aire
- Ignacio Horcada Rubio, Contralmirante, Subdirector General de Planes y Relaciones Internacionales, Secretaría General de Política de Defensa
- Mario Laborie, Teniente Coronel, Instituto Español de Estudios Estratégicos
- Jordi Marsal, Adjunto Civil al Director del Centro Superior Estudios de la Defensa Nacional
- Ricardo Martínez Isidoro, General de División de Ejército de Tierra
- Pedro Méndez de Vigo, Teniente Coronel, Cuartel General de la OTAN
- Enrique Pérez Ramírez, Vicealmirante, Subdirector General de Planes y Relaciones
- Florentino Portero, Profesor Titular de Historia Contemporánea de la UNED
- Roberto Soravilla, Asociación Atlántica Española
- José M^a Treviño Ruiz, Almirante, Estado Mayor de la Armada
- Aníbal Villalba, Vocal Asesor del Departamento de Política Internacional y Seguridad del Gabinete de la Presidencia del Gobierno
- Federico Yániz Velasco, General de Aviación y periodista

Coordinación: Cristina Soler, Real Instituto Elcano