

La Alianza Atlántica tras su cumbre en Lisboa: nuevo concepto, ¿nueva OTAN?

Félix Arteaga *

Tema: El Consejo Atlántico aprobó en la cumbre de Lisboa de 2010 un nuevo Concepto Estratégico para la Alianza Atlántica.

Resumen: Los jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en Lisboa para, entre otros asuntos, aprobar un nuevo Concepto Estratégico que actualizara el vigente desde 1999. Su elaboración ha permitido a la comunidad atlántica disfrutar de unos meses de reflexión abierta, algo que no ocurría desde hacía tiempo por temor a acentuar las divergencias y problemas que aquejan últimamente a la OTAN. La actualización se ha resuelto aparentemente sin complicaciones y la Alianza Atlántica dispone de un nuevo Concepto con el que orientar sus pasos durante los próximos años. Tras Lisboa, la OTAN continúa desdibujando su perfil tradicional de organización regional de defensa y se encamina hacia un régimen de seguridad global. Este ARI repasa el Concepto Estratégico aprobado en Lisboa, sus novedades, sus carencias y las implicaciones para el futuro de la OTAN.

Análisis: Los jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN decidieron en la cumbre de Estrasburgo-Kehl de abril de 2009 revisar el concepto estratégico vigente en la Alianza Atlántica desde 1999. El secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, encargó a un Grupo de Expertos que elaborara un informe, publicado el 17 de mayo de 2010 como “NATO 2020: Assured Security: Dynamic Engagement”,¹ y, paralelamente, abrió el proceso de revisión a la participación de la sociedad civil atlántica.² Una vez concluida la labor de ambos actores, el secretario general elaboró un borrador del Concepto que hizo circular entre las delegaciones de los Estados miembros el 27 de septiembre. Sobre ese borrador se fue elaborando un texto de consenso que se pudo presentar a la cumbre de la Alianza Atlántica del 19 y 20 de noviembre de 2010 en Lisboa.³

Un concepto estratégico es el documento donde se expone la forma en la que la Alianza empleará sus capacidades para conseguir sus objetivos. Su estructura y finalidad ha cambiado desde la Guerra Fría, cuando los conceptos estratégicos establecían cómo se iba a desarrollar la respuesta militar de la OTAN frente a una agresión del Pacto de

* Investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano

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

² El Real Instituto Elcano organizó un Grupo de Trabajo que acompañó al proceso y cuyas conclusiones pueden encontrarse en el Documento de Trabajo nº 34/2010, “El Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica y los intereses nacionales: propuestas para la cumbre de la OTAN en Lisboa”.

³ El nuevo Concepto Estratégico aprobado en Lisboa, “Active Engagement, Modern Defence”, se encuentra accesible en <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>.

Varsovia. En aquel tiempo los conceptos eran de naturaleza secreta y su enfoque militar se interpretaba políticamente mediante Informes (Comité de los Tres Sabios de 1956 y Harmel de 1967). Acabada la Guerra Fría, los conceptos estratégicos dejaron de ser documentos de carácter eminentemente militar y se fueron convirtiendo en instrumentos de diplomacia pública para informar a las sociedades cuál era el papel de la OTAN en la seguridad internacional, a qué retos y oportunidades se tenía que enfrentar y cuáles serían sus funciones.

La actualización fue posible en 1991 y en 1999 pero después se hizo difícil a medida que crecieron los Estados miembros y sus divergencias en torno a los fines, medios y formas de actuación (de hecho, en la cumbre de Riga de noviembre de 2006 sólo se pudieron aprobar unas orientaciones –*Comprehensive Political Guidance*– para evitar la paralización de la organización). A las desavenencias tradicionales entre europeístas y atlantistas, exacerbadas por la guerra de Irak, se fueron añadiendo otras sobre el alcance global o regional de la organización, la desigual contribución militar y presupuestaria de los aliados (sólo cinco de los 28 miembros cumplen el compromiso aliado de dedicar el 2% del PIB a su defensa), las diferentes culturas estratégicas sobre el uso de la fuerza, el distanciamiento entre la OTAN y la UE o entre la OTAN y Rusia y entre los objetivos acordados y los recursos disponibles (el déficit presupuestario estimado de la OTAN a principios de 2010 oscilaba entre 400 y 600 millones de euros). Las divergencias en esos y otros asuntos entre los aliados, unido a la fluidez del entorno estratégico, hacía imposible llegar a acuerdos sobre los objetivos de la Alianza, las contribuciones de sus miembros o los procedimientos de actuación, de forma que se cumpliera el concepto estratégico vigente. Finalmente, el deterioro de la situación en Afganistán, la guerra de Georgia y el impacto de la crisis económica y financiera internacional en los presupuestos militares obligaron a los Estados miembros a replantearse los fines, medios y formas de actuación la Alianza en un nuevo concepto estratégico.

El Concepto Estratégico para la defensa y seguridad aprobado en Lisboa

El nuevo Concepto enumera un listado amplio de amenazas de seguridad a la Alianza, como el terrorismo, la inestabilidad internacional, las actividades ilegales transnacionales los tráfico ilícitos de armas, seres humanos o drogas, y los ataques sobre el espacio cibernético, las líneas de comunicación y las infraestructuras críticas, entre otros. También se identifican algunos factores como los cambios tecnológicos, la escasez de recursos, los riesgos sanitarios y el medio ambiente, que son capaces de afectar al “planeamiento y a las operaciones militares”, aunque no a los intereses vitales de los aliados. La enumeración aumenta el perfil de seguridad de la OTAN porque pretende afrontar “cualquier amenaza que afecte a la seguridad y protección de nuestras poblaciones”, lo que acrecienta el número de ámbitos de seguridad a los que podría atender la organización y, por otro, no se establecen limitaciones expresas que restrinjan esa ampliación de competencias, por ejemplo, a los aspectos militares de esas amenazas. Este cambio de jerarquía conceptual se reconoce en la propia denominación del nuevo Concepto, ahora de defensa y seguridad, y se refleja en la profusión de alusiones a la seguridad en el texto que cuadruplican a las de defensa.

Las funciones básicas de la Alianza son tres a partir de ahora: defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa. La defensa colectiva se mantiene para el supuesto tradicional, y poco previsible por ahora, de la agresión armada previsto en el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte pero se amplía con las amenazas emergentes que no están contempladas por el Tratado. El nuevo Concepto ha encontrado esa fórmula para atender la preocupación de los aliados de Europa Central y Oriental ante posibles acciones de

Rusia, vinculando el artículo 5 con agresiones no armadas. No obstante, para alguno de éstos, como Polonia, la verdadera garantía ante Rusia la da la presencia de tropas y equipo estadounidense en su suelo, algo que estaba en el origen del abortado despliegue del sistema de defensa antimisiles de EEUU en Polonia y la República Checa.

La vinculación de las nuevas amenazas con la defensa colectiva es importante para España porque abre la posibilidad de recabar el apoyo aliado frente a situaciones que afecten a la seguridad de Ceuta y Melilla o de sus poblaciones mediante una consulta que, hasta ahora, era más problemática debido a las limitaciones territoriales explícitas en el Tratado (artículo 6). Ahora es posible consultar a los aliados (artículo 4) la posibilidad de activar la defensa colectiva (artículo 5), aunque habrá que convencerles de que la situación constituye una amenaza a “la seguridad fundamental de los aliados individuales o de la Alianza en su conjunto” y que es necesario activar la defensa colectiva (artículo 5). La misma vinculación entre defensa colectiva y amenazas emergentes puede reivindicarse ahora en otros espacios estratégicos de interés para España, como el Mediterráneo o el Sahel, al igual que otros aliados pueden pedir a la OTAN –y a España– que defienda su seguridad. Por ello habrá que preparar a nuestra diplomacia para defender nuestros intereses estratégicos durante el proceso de consultas donde se decidirá la activación de la defensa colectiva.

La gestión de crisis será otra de las funciones esenciales de la Alianza. Ésta siempre ha dispuesto de instrumentos políticos y militares para gestionarlas y la novedad es que ahora hace patente la necesidad de disponer de instrumentos civiles. La implantación de la gestión integral de crisis conduce, por un lado, a establecer mecanismos de coordinación con terceros y, por otro, a combinar las capacidades civiles y militares de la propia organización. Consecuentemente, el nuevo Concepto se abre a la participación de terceros en el diseño de la estrategia y en el proceso de decisiones de operaciones lideradas por la OTAN y crea la capacidad civil que le faltaba. Antes de Lisboa se especuló con la posibilidad de que la OTAN, tras la experiencia de Afganistán, renunciara a gestionar crisis con dimensiones no militares de envergadura. Sin embargo, el nuevo Concepto no descarta ningún tipo de gestión: la OTAN puede intervenir en cualquier crisis que afecte a la seguridad euro-atlántica (población y territorios), en cualquier lugar y en cualquier momento: antes, durante y después de los conflictos. Por lo tanto, el nuevo Concepto refleja que las lecciones aprendidas en los Balcanes y Afganistán recomiendan más protagonismo y capacidad de gestión en la OTAN en lugar de menos.

La seguridad cooperativa es la tercera función con la que la OTAN pretende contribuir a la seguridad internacional en tres ámbitos: (1) control de armamento, desarme y no proliferación; (2) ampliación; y (3) “partenariados”. En el primero, el papel de la Alianza y de los aliados se ha limitado tradicionalmente a secundar el liderazgo de EEUU en estas materias, cuyo núcleo duro comparte bilateralmente con Rusia. Pese al deseo de Alemania, la OTAN seguirá siendo una Alianza nuclear hasta que culmine el proceso en curso hacia el desarme nuclear total, lo que quiere decir que contará con armas y doctrinas nucleares aunque esté dispuesta a continuar su reducción (las reducciones de armas nucleares y convencionales depende, en gran medida, de la disposición rusa a adoptar medidas en esos ámbitos). El nuevo Concepto reafirma la política de puertas abiertas frente a las presiones rusas a nuevas ampliaciones, pero se hace en unos términos deliberadamente ambiguos que permiten tanto la ampliación acelerada de los últimos años como su cierre indefinido. Los denominados “partenariados” (*partnerships*) incluyen relaciones de cooperación a distintos niveles con sus interlocutores tradicionales de seguridad como Naciones Unidas, Rusia, Ucrania o Georgia, los países mediterráneos

(Diálogo Mediterráneo) y los del Golfo (Iniciativa de Cooperación de Estambul). Estos “partenariados” se abren ahora a cualquier nación u organización internacional que desee cooperar a la seguridad junto a la OTAN en un guiño de apertura hacia las potencias emergentes o los países que han colaborado en operaciones internacionales con la OTAN. Lo más llamativo de esta reestructuración de iniciativas de cooperación es que se considera a la UE como un *partner* más. Aunque se mantenga la retórica de la singularidad de las relaciones entre la OTAN y la UE, esa singularidad –el vínculo transatlántico– corresponde a las relaciones bilaterales entre los Estados norteamericanos y los europeos y no a las de la UE con la OTAN. En compensación, se ha dejado de cuestionar la duplicación de medios entre ambas organizaciones y sólo se pide minimizarla, una oportunidad que podría aprovechar la UE para seguir su camino hacia la política común de seguridad y defensa que aprobó en su Tratado de Lisboa un año antes.

El nuevo Concepto Estratégico: no es oro todo lo que reluce en Lisboa

Frente a las dificultades señaladas para elaborar el nuevo Concepto, la tramitación se realizó sin complicaciones y los comunicados y las declaraciones de los responsables de la OTAN resaltaron el consenso alcanzado en la aprobación y la simplificación del nuevo texto. De esta forma se transmitía la impresión de que el secretario general y el Consejo Atlántico habían encontrado la forma de romper el nudo gordiano que bloqueó la revisión durante tantos años.

Sin embargo, no es oro todo lo que reluce en el nuevo Concepto porque aquellos no han logrado casar fines, medios y formas de actuación –lo que presentaba gran dificultad–, sino que ha optado por la vía fácil de separarlos. Durante los años previos y, especialmente, durante los trabajos del Grupo de Expertos y de la sociedad civil, se evidenció la dificultad de actualizar el Concepto porque antes de adoptar nuevos objetivos, había que valorar si se disponían de los recursos adecuados para alcanzarlos y de la necesaria voluntad política (por ejemplo, no se podía recomendar que la Alianza realizara funciones exigentes de gestión de crisis cuando la realidad demostraba que sólo una tercera parte de las fuerzas europeas están preparadas para ser expedicionarias y que una gran parte de los aliados europeos rechaza que sus tropas se empeñen en combate). Para obviar esa dificultad, el secretario general y el Consejo Atlántico han recurrido al atajo de separar los fines –que es lo que en realidad contiene el nuevo Concepto– de los medios y formas, sobre los que la organización tendrá que reflexionar en los próximos meses.

El documento aprobado en Lisboa tiene el innegable valor político de haber forjado un acuerdo sobre los objetivos, pero técnicamente no puede considerarse una estrategia porque no asocia medios y fines, ni un concepto estratégico porque no articula medios, fines y formas de actuación. El atajo ha servido para poner un documento a la firma en la fecha prevista, lo que explica la satisfacción de los mandatarios, pero ahora hay que buscar los medios y la forma de llevarlos a cabo, lo que preocupa a los encargados de implementar el nuevo Concepto. Gracias también al atajo, se ha podido, por un lado, mejorar la redacción confusa de conceptos estratégicos anteriores que estaban plagados de ambigüedades para permitir lecturas diferenciadas y, por otro, reducir la extensión del concepto anterior a la mitad al suprimir la parte reservada en pasados conceptos a dar orientaciones a la organización y a la estructura de fuerzas (unas 4.000 palabras frente al doble del anterior).

La OTAN prevé completar el concepto con unas orientaciones políticas (*Political Guidelines*) para transformar la organización en junio de 2011 y ha diferido en el tiempo la habilitación de los recursos y capacidades necesarios pero no está por ver si fines y medios pueden casarse *a posteriori*. Por ejemplo, y conociendo la crónica escasez de fuerzas expedicionarias y desplegadas en la OTAN, parece difícil que pueda disponer algún día de las capacidades necesarias para llevar a cabo simultáneamente varias operaciones principales de defensa colectiva y de gestión de crisis a distancia estratégica que establece el nuevo Concepto. Fijar un nivel de ambición tan exigente en Lisboa queda bien para una visión, pero ninguna buena estrategia debería fijar un objetivo que no esté seguro de poder cumplir.

El futuro que viene: la OTAN a medio plazo

Como tantas otras organizaciones internacionales surgidas tras la Segunda Guerra Mundial, la OTAN se ha ido quedando fuera del contexto político, estratégico y funcional que dio sentido a su creación. La Organización estuvo contra las cuerdas tras el fin de la Guerra Fría, pero las crisis posteriores prolongaron su vigencia debido a su ventaja comparativa en el campo de la gestión militar de crisis. Como cualquier empresa en tiempo de crisis, supo diversificar sus productos –pasando de la defensa a la seguridad–, ampliar su accionariado –aceptando nuevos miembros, socios y estatutos de cooperación–, abrir mercados –pasando de actuar dentro de la OTAN a hacerlo fuera de ella en los Balcanes o Afganistán– y flexibilizar sus procedimientos –pasando de la decisión por unanimidad a procedimientos más flexibles cuando no coincidían los intereses de sus miembros (los conocidos como no artículo 5)–.

Concepto a Concepto, la OTAN se ha ido acercando cada vez más a funciones de seguridad. El Concepto Estratégico de 1991 amplió el ámbito de sus funciones desde la defensa colectiva a la seguridad, incluyendo la protección de la paz en Europa, el diálogo, la cooperación, la gestión de crisis y la prevención de conflictos. El Concepto de 1999 introdujo las funciones de control de armamento, el desarme, la no proliferación y el “partenariado”. En el nuevo Concepto, la OTAN ha acentuado su perfil de seguridad porque asume la protección de sus territorios y poblaciones frente a cualquier amenaza de seguridad. Lo que empezó siendo una organización de defensa pasó a ser de defensa y seguridad tras la Guerra Fría, se ha transformado en una organización de seguridad y defensa tras Lisboa y, de mantener ese patrón de evolución, podría acabar siendo una organización de seguridad en el futuro.

La Organización y su secretario general no son neutrales cuando apoyan el proceso de “segurización” porque ven en su reciclaje la salvación de sus intereses corporativos y la continuidad de la estructura burocrática. Lo que está por ver es si la OTAN alcanzará una ventaja comparativa en su nueva naturaleza de seguridad como la tiene en su especialización militar, un objetivo muy difícil porque sus componentes se han socializado en una cultura de seguridad muy diferente de la que se practica en sectores policiales, judiciales, de inteligencia o de protección civil, entre muchos otros actores públicos o privados, nacionales o regionales que vienen combatiendo desde hace tiempo las mismas amenazas que recopila el nuevo Concepto (de hecho, éste reconoce la necesidad de desarrollar capacidades de seguridad que no se tienen).

La resistencia que algunos miembros venían ofreciendo a que la OTAN se transformara en una organización global –cualquier lugar, cualquier amenaza– ha cesado en la cumbre de Lisboa. El Tratado del Atlántico Norte restringe la defensa colectiva al caso extremo –intereses vitales– de un ataque armado dentro del territorio de la Alianza, pero la práctica

ha ido ampliando el uso de la fuerza para otros supuestos. El Concepto de 1991 introdujo la gestión de crisis y la prevención de conflictos como misiones y el de 1999 amplió el espacio geográfico de actuación pasando de ser “europeo” a ser “euro-atlántico” (algo más que regional pero algo menos que global) al que se circunscribió la gestión de crisis y las iniciativas de cooperación. La globalización no tiene una base explícita en el Tratado del Atlántico Norte, pero ha progresado por la vía implícita de asociar la defensa colectiva a toda situación que ponga en peligro la seguridad del área transatlántica. Esta vía expansiva y controvertida permite ahora intervenir a la OTAN en cualquier situación y lugar donde el Consejo Atlántico considere que está en riesgo su seguridad. ¿Será esta la *modern defence* que aparece en el título y que no se explica en el concepto?

Superadas las últimas reservas, la OTAN queda enfocada hacia una organización de seguridad global, con vocación y capacidad de influir en los procesos de decisiones de naciones y organizaciones internacionales en materias de seguridad y defensa. Como le ocurre al resto de las organizaciones multilaterales de seguridad, las divergencias de intereses entre sus miembros acabarán obligando a la OTAN a flexibilizar sus procesos de decisiones, sus instrumentos y procedimientos, por lo que a medio plazo la OTAN tendría que “deconstruir” y reconstruir sus objetivos, fines y formas de actuación en cada momento de acuerdo a cada problema y circunstancia de seguridad. La flexibilización organizacional progresará por el adelgazamiento de las estructuras permanentes, por la informalización de los procedimientos de decisión, por la relativización del estatuto de los miembros y por la descentralización de la ejecución. Dicho de otra forma, para actuar globalmente la OTAN deberá desprenderse de las estructuras militares y políticas vinculadas a la Guerra Fría porque el proceso de decisión y el de ejecución se diseñarán a medida de cada situación concreta. Es de prever que el Consejo Atlántico seguirá funcionando como foro de consultas políticas, tal y como señala el Concepto de Lisboa, pero la unanimidad de decisión y ejecución ya no serán obligatorias en su seno porque la naturaleza integral de la gestión futura de crisis obliga a crear marcos de decisión y ejecución *ad hoc*.

La antigua organización de defensa regional, mutando hacia un régimen de seguridad global, actuará sin restricciones funcionales o geográficas, abordando cualquier asunto o distancia que acuerden sus miembros. Esta tendencia cuestiona, sin decirlo, el monopolio del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas porque acabará creando una alternativa al mismo, con menor legitimidad pero probablemente con mayor eficacia. A medida que se consolide el giro, los aliados podrán decidir si el foro de consultas prioritario para las grandes cuestiones de seguridad global sigue siendo Naciones Unidas o la futura OTAN, una decisión que corresponde a los aliados en función de cuál de las dos tenga mayor capacidad de adaptación a los cambios y demuestre una mayor eficacia. De momento, la OTAN ha mostrado mayor capacidad de adaptación a la seguridad global que Naciones Unidas y en la medida que consiga demostrar su eficacia frente a las nuevas amenazas, podría acabar ganando la partida al Consejo.

Conclusión: El Consejo Atlántico tuvo la valentía de afrontar la actualización del Concepto Estratégico de 1999 en circunstancias poco favorables, arriesgándose a profundizar en las divergencias que han lastrado su renovación. El desfase entre la realidad que vivía la Alianza y el texto que le servía de guía justificaba la necesidad de hacerlo pero, también, demostraba que las organizaciones pueden vivir al margen de los mandatos. Esto relativiza la trascendencia de documentos como el Concepto Estratégico aprobado en Lisboa si no van acompañados de la voluntad política o de los recursos para implementarlos.

El proceso de reflexión sobre el Concepto ha sido más importante que el resultado. Se han puesto en cuestión casi todos los fundamentos de la Alianza Atlántica –salvo sus valores y su pervivencia– y han salido a la luz todos los fantasmas y tabúes que habitaban en ella. Sin embargo, el resultado no va a transformar la Alianza tanto como se esperaba porque a medida que se acercaba la cita de Lisboa, el pragmatismo fue devolviendo las divergencias y las carencias a la caja de Pandora para poder cerrarla antes de la cumbre. Gracias a ello, los jefes de Estado y de Gobierno han conseguido aprobar una visión del papel de la OTAN en la seguridad global del futuro y han identificado sus objetivos pero no han sabido cómo cerrar el desfase entre su creciente ambición y sus menguantes recursos. Como resultado, el potencial transformador del nuevo Concepto dependerá de cómo se logre implementar la visión.

Una vez más, la OTAN ha demostrado su capacidad para reinventarse a sí misma y los aliados han sabido imaginarse un escenario donde la OTAN tiene sentido para existir. La OTAN seguirá existiendo aunque su naturaleza, funciones y procedimientos cada vez sean menos reconocibles y previsibles. Su contribución a la cooperación militar reglando los procedimientos y facilitando la socialización en ellos de miembros, socios y terceros sigue siendo indispensable pero está por ver si una organización que no acaba de digerir la transformación militar en la que se había embarcado puede asimilar su desdoblamiento hacia la seguridad.

En Lisboa, el Consejo Atlántico también ha sabido preservar la cohesión y aplazar los problemas y divergencias estructurales que lastran el funcionamiento de la Alianza desde hace tiempo. El nuevo Concepto se ocupa de las amenazas del futuro y hacia afuera, pero los problemas más graves para la Alianza no están fuera ni son ajenos, están dentro y se viene arrastrando cumbre tras cumbre. ¿La próxima vez será?

Félix Arteaga

Investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano