

OTAN 4.0: ¿UNA NUEVA ALIANZA O UN ESFUERZO PUBLICITARIO?

This ain't your daddy's NATO

LORD ROBERTSON, Secretario General de la OTAN, 2003

La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN celebrada este septiembre en Cardiff ha tenido lugar en un momento crítico en la historia de la Alianza. Los acontecimientos del norte de África, Oriente Medio y, sobre todo, Ucrania, obligaron a la OTAN a proyectar su adaptación a la nueva situación geopolítica; esta transformación puede suponer un cambio de modelo para la Alianza.

La propia organización opina que es así: en el discurso de clausura de la Cumbre de Futuros Líderes de la OTAN, celebrada simultáneamente a la de los Jefes de Estado y Gobierno, el Vicesecretario General Alexander Vershbow, al describir los cambios acordados por la Alianza, consideró que en Gales se había asistido al nacimiento de la OTAN 4.0, admitiendo asimismo que ha sido forzada a ello como reacción a la nueva actitud de Rusia¹.

Como es sabido, la OTAN está inmersa en un proceso de transformación desde 2002, impulsado especialmente en cuanto a material en las Cumbres de Lisboa 2010 y Chicago 2012. ¿Tan trascendentes son las acciones rusas que hay que rediseñar la organización, actualmente en un proceso de reforma inconcluso? ¿Supone realmente esta versión 4.0 una nueva OTAN o se retoca ligeramente el proceso en marcha y se consigue un buen titular?

EL CAMINO DE LA OTAN 1.0 A LA 3.0

Estamos ya en la era de la OTAN 4.0, pero sólo hace cuatro años que el ya ex Secretario General Anders Fogh Rasmussen hablaba oficialmente por primera vez de la OTAN 3.0 (aunque el término no era del todo original, ya el Grupo de Estudios Estratégicos español había usado esa denominación en 2009)². Si se aplica la analogía de la nomenclatura de programas informáticos que tan familiar nos resulta hoy en día, un incremento de número de versión supone un cambio mayor, no una mera corrección de errores o el añadido de alguna característica menor.

En su introducción de la OTAN 3.0³, el Sr. Rasmussen definió las diferentes versiones de la Alianza desde su origen:

- La OTAN 1.0, la Alianza Atlántica original, creada para contrarrestar el empuje de la Unión Soviética, con una estructura simple, enfrentada a un enemigo claro y definido, basada en una posición defensiva estática y capaz de sobreponerse a una invasión masiva de las fuerzas del Pacto de Varsovia. Pese a sus muchos defectos y el gran gasto que suponía para sus integrantes, funcionó de manera tan eficaz que contribuyó enormemente al desvanecimiento de su adversario.

- La OTAN 2.0, gestada tras la caída del Muro de Berlín y la posterior desaparición de la Unión Soviética, fue una evolución a la que se vio obligada por la repentina ausencia de su principal razón de ser, de ese enemigo contra el cual se diseñó en su día. Tuvo que reinventarse, pasando a tener como tarea principal ser capaz de enfrentarse a amenazas "polifacéticas y multidireccionales" originadas por la inestabilidad de los países fallidos limítrofes. La transformación pasó a ser uno de los mantras de la Alianza, dado que había que vencer la inercia y reorientar un grupo heterogéneo de naciones que llevaba cuarenta años avanzando en una misma dirección.

- La OTAN 3.0, espoleada por los ataques del 11 de septiembre y la necesidad de adaptación de la Alianza a su nuevo tamaño tras la expansión a 28 países, fue plasmada en el Concepto Estratégico 2010. Los aliados decidieron prepararse para gestionar muy diversas clases de crisis de seguridad y responder a tipos de oponente muy variados, desde una amenaza puramente militar (aunque la probabilidad de este escenario se consideraba baja) a otras tales como terrorismo, ciberataques o inseguridad energética. Para ello necesitaba aumentar su flexibilidad y ser capaz de operar eficazmente más allá de sus fronteras.

¿POR QUÉ EL CAMBIO A OTAN 4.0?

Desde la adopción del Concepto Estratégico 2010, la OTAN puso en marcha un complejo proceso de reorganización y adaptación para asumir sus nuevas tareas y desarrollar las capacidades necesarias de manera homogénea, corrigiendo la gran dependencia que se tiene de las que aporta EE.UU. Esta transformación encontró un adversario imprevisto –la crisis econó-



**Diego J. Sánchez
Caamaño**

Comandante
del Ejército del Aire



mica— que ralentizó la obtención de dichas capacidades, lo cual, unido a la obiedad de las carencias de la OTAN europea mostradas en la operación *Unified Protector* en 2011, forzó la reorientación de los planes iniciales en la cumbre de Chicago 2012. Nació la especificación de las Fuerzas OTAN 2020, bien equipadas, bien entrenadas y capaces de operar con eficacia tanto entre aliados como con otras naciones, arropadas por iniciativas que mejoraban los procesos de adquisición de material y requisitos de interoperatividad (*Smart Defence* y *Connected Forces Initiative*); se trata de pasar de una OTAN “desplegada” (principalmente en Afganistán) a una OTAN “preparada”, como el propio Rasmussen dijo ante la Asamblea Parlamentaria de la Alianza⁴. Asumiendo que no todos los aliados estaban en disposición de asumir los costes asociados a tal empresa, vieron la luz nuevas iniciativas de colaboración como formas asequibles de alcanzar los objetivos fijados (*Pooling & Sharing*).

Dicho proceso sigue adelante: capeando los vaivenes económicos, diversos programas de colaboración van avanzando con mayor o menor velocidad (*NATO Ballistic Defence*, *Alliance Ground Surveillance*, EATC, adquisiciones multinacionales como A400M y NH90, etc.). El proceso de repliegue de Afganistán está también en marcha, lo que podría liberar fondos con los que el Secretario General pretende impulsar las Fuerzas 2020. Si bien resulta demasiado optimista esperar que todos los aliados inviertan los “dividendos de Afganistán”⁵ —el dinero que se ahorren tras replugar— en potenciar sus capacidades militares en lugar de intentar relanzar sus respectivas economías, la aspiración de alcanzar suficientes fondos para la transformación permanece. Pese a una velocidad de transformación menor de la deseada, el proceso avanza, por lo que no parece que las razones que conducen a una transición entre dos modelos diferentes de la Alianza sean internas. Es en el exterior de la OTAN donde hay que buscar la necesidad que lleva a tal cambio.

En estos últimos cuatro años se han producido —entre otras muchas— dos evoluciones geopolíticas que han afectado directamente a la Alianza: por un lado, la violenta

inestabilidad en Oriente Próximo y el norte de África (Libia, Siria, Sáhara-Sahel...); por otro, el resurgimiento de Rusia como preocupación de seguridad.

Si bien la primera de dichas situaciones es la que más dedicación está requiriendo de las fuerzas de la Alianza, llegando incluso a la intervención directa —la ya citada operación *Unified Protector* en Libia o las más recientes acciones en contra del Estado Islámico de Iraq y el Levante en Siria e Iraq—, realmente no suponen un cambio sustancial. El empleo de los medios que la OTAN (o, al menos, algunos de sus integrantes) ha realizado en estas acciones no excede lo previsto en las últimas decisiones; si bien han confirmado carencias, están en proceso de solución mediante las iniciativas y programas aludidos anteriormente. A pesar de la importancia capital de la inestabilidad en una zona tan cercana al flanco sur de la Alianza, no supone de momento una amenaza directa a la seguridad de los países miembros, al menos en un futuro cercano. Es en el este de la Alianza donde se localiza el germen de la cuarta versión de la OTAN.

OTAN 4.0: ENFRENTADA A RUSIA

La percepción de un problema en las actuaciones de la Rusia postsoviética no es una novedad en la OTAN; ya desde la cumbre de 2004 se reflejan exhortaciones a la Federación Rusa para que resolviera sus litigios pendientes con Georgia y retirara sus tropas de Moldavia (desde entonces, el exhorto a Rusia para que retire el reconocimiento de la independencia de las regiones georgianas de Osetia del Sur y Abjasia es un punto siempre presente en las declaraciones de final de cumbre). Aunque diversas iniciativas han pretendido reducir esa tirantez —el tratado *Partnership for Peace* (PfP) o el Consejo OTAN-Rusia, por ejemplo—, las relaciones entre ambas partes nunca han sido realmente de mutua confianza, si bien se mantenían las formas en aras de una futura cooperación plena. Pero las últimas acciones rusas en Ucrania han hecho saltar por los aires el *statu quo* de sus relaciones con la OTAN.

Pero los últimos acontecimientos suponen la reaparición de una Rusia agresiva, y han provocado un cambio de gran magnitud en el entorno de seguridad europeo, como en su momento lo hizo la desaparición de la Unión Soviética. En cuestión de meses la OTAN ha pasado de celebrar el buen funcionamiento de las líneas de colaboración con Rusia a considerarla una amenaza: en la declaración de la Cumbre de Gales la Alianza declaró abiertamente su condena a la violación de la soberanía e integridad territorial de Ucrania y la anexión rusa de Crimea, considerándola una amenaza a la seguridad y libertad europeas; mostró su preocupación por el caso omiso que Rusia⁶ hace de la legalidad internacional en su comportamiento hacia Georgia y Moldavia; finalmente, la acusó de ejercer coacción militar sobre sus vecinos y de violar los tratados y compromisos de seguridad europeos.

Esta aparente quema de puentes en las relaciones con Rusia se ve reforzada por un reajuste hacia el este de Europa en el enfoque geográfico de las fuerzas de la Alianza con la apari-



ción del *NATO Readiness Action Plan* (RAP), que supone una presencia continua terrestre, naval y aérea, así como actividad militar significativa en dicha zona. Reitera además que otros países de la zona están en proceso de adhesión a la Alianza (Georgia, Montenegro, Bosnia-Herzegovina y la Antigua República Yugoslava de Macedonia), marcando quizá una línea que Rusia no debe traspasar. Si a eso se le añade el énfasis mayor del habitual en resaltar que para la OTAN la "más importante responsabilidad es proteger y defender nuestros territorios y población ante ataques", se puede concluir que la Alianza pretende dar prioridad a frenar a Rusia, al menos durante los próximos años. La OTAN vuelve a sus orígenes.

DEFINIENDO LA OTAN 4.0: ¿QUÉ HAY DE NUEVO Y QUÉ DE MEJORA DE LO VIEJO?

Extrayendo de la extensa Declaración de la Cumbre de Gales las pautas que marcan la OTAN 4.0, se pueden destacar varios puntos que suponen una adaptación de principios o mejoras de iniciativas ya existentes anteriormente:

- Como primer y más importante punto, una clara expresión de la vigencia del Tratado Atlántico, con especial énfasis en el compromiso de defensa colectiva reflejado en su Artículo 5. Esta reiteración de uno de los principios básicos de la

OTAN puede ir encaminada a demostrar una mejor adherencia a las prioridades de los miembros más recientes, los más afectados por la agresividad rusa.

- Mejora de la capacidad de reacción de la NRF, desarrollando conjuntos de fuerzas capaces de moverse con rapidez y responder a amenazas o desafíos, admitiendo quizá que su estado actual no es adecuado para responder ante Rusia.

- Reiteración de la oferta a los países asociados de ayuda para el refuerzo de sus instituciones de defensa, sus fuerzas armadas y la interoperatividad con las fuerzas de la Alianza, quizá como señal a Rusia de que, aunque no estén dentro de la OTAN, cualquier acción agresiva contra ellos contará con la oposición aliada.

- Refuerzo de los programas de adquisición de capacidades mediante el *Defence Planning Package*, que expande y prioriza varios de los programas ya existentes.

Como características nacidas en esta Cumbre, podemos destacar las siguientes:

- Aprobación del *NATO Readiness Action Plan*, un conjunto de medidas necesarias para responder a los desafíos que plantean Rusia y el flanco sur, mejorando la capacidad de defensa colectiva y de gestión de crisis (entre otras, la ya aludida presencia militar continua en el este de Europa, o el aumento de la disponibilidad del paso del Cuartel General del Cuerpo Multinacional Noreste en Polonia).

- Creación, como parte de la mejora de la NRF, de la *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF), una nueva fuerza conjunta aliada capaz de desplegar en pocos días para reforzar las capacidades de defensa de los países periféricos, con enfoque hacia el este europeo.

- Promoción del *NATO Framework Nations Concept*, una evolución del concepto Smart Defense enfocada a entrenamiento y ejercicios, en la que un país con mayores posibilidades proporciona el apoyo a otros aliados que carecen de ciertas capacidades, facilitando el acceso al entrenamiento a más naciones. Como ejemplo, el Reino Unido será la *framework nation* para la creación de la Joint Expeditionary Force, capaz de realizar operaciones de combate, o Italia lo será para la mejora de capacidades de estabilización y reconstrucción.

- Lanzamiento de la *Defence and Related Security Capacity Building Initiative*, como refuerzo del compromiso con las naciones asociadas y la mejora de la capacidad de la Alianza para proyectar estabilidad sin desplegar grandes fuerzas de combate.

- Finalmente, la Alianza declara formalmente su compromiso de invertir la tendencia de disminución de presupuestos de defensa, oficializando el compromiso de no reducir más los presupuestos de defensa para aquellos países que no alcanzan el 2% del PIB en ese apartado (la mayoría, ya que sólo tres aliados cumplieron esa orientación en 2013), estableciendo el objetivo de llegar a esa cifra en una década, con una revisión anual de los progresos realizados. Se incluye además la directriz de destinar al menos el 20% de gasto en defensa a equipamiento (sólo 6 miembros lo cumplen actualmente). La disminución de gasto en defensa ha sido una queja recurrente de los Secretarios Generales en los últimos años, pero quizá la necesidad se hace ahora perentoria, ya que de seguir la tendencia actual se estima que el gasto ruso en defensa será mayor que la suma de los de Francia y Alemania en 2016⁷, y la falta de financiación podría debilitar la disuasión hacia el este del OTAN.

CONCLUSIÓN: OTAN 4.0, ¿REDISEÑO DE LA ALIANZA O UN TÍTULO CON GANCHO?

Como refrendan las palabras del nuevo Secretario General Jens Stoltenberg en octubre de este año: "la tarea más importante de la OTAN es proteger y defender nuestras naciones ante ataques. Defenderemos a nuestros aliados, a todos los aliados" (énfasis añadido). Esa intención ha permanecido invariable a lo largo de su historia, si bien el origen previsto de la amenaza ha cambiado cuando lo ha hecho la situación geopolítica.

La Alianza fue creada con una idea clara: detener el expansionismo soviético e impedir el resurgimiento de los nacionalismos agresivos en Europa mediante una fuerte presencia nortea-

no cambia, si bien los últimos acontecimientos fuerzan a situar de nuevo el foco de atención en la frontera este; sesenta y cinco años después de su fundación, la OTAN se prepara para el mañana mediante la recuperación de su ayer. Sin embargo, no puede dejar de lado la amenaza que supone la inestabilidad en el flanco sur: será una "OTAN multitarea, capaz de mascar chicle y hacer malabares a la vez", según Vershbow.

La OTAN que nace de la Cumbre de Gales es más una mejora que una nueva versión, quizá no debería saltar a la numeración 4.0. Pero lo que se pretende es enviar –tanto al exterior como a los miembros de la Alianza– un mensaje de cambio, de refuerzo de las prioridades básicas, por lo que es mucho más efectivo elegir un número redondo y llamativo.



mericana en el continente⁸; más informalmente, su tarea se resumía en "mantener a los americanos dentro, a los rusos fuera y a los alemanes quietos"⁹. El enfoque evolucionó con los años, y la OTAN pasó de ser una alianza diseñada sólo para operar dentro de sus fronteras (OTAN 1.0) a una plataforma de seguridad de ámbito global, capaz de actuar allá donde sus intereses lo requieran (OTAN 3.0). Con la versión 4.0 esto

La respuesta a la pregunta origen del artículo es, pues, que la OTAN 4.0 es una Alianza mejorada, presentada con técnicas de mercadotecnia. Pero es lo que se necesita para afianzar el vínculo con los miembros que se sienten más en riesgo en la situación geopolítica actual. Sólo el tiempo dirá si el giro hacia el este es acertado o veremos anunciada en un futuro cercano la OTAN 5.0 ■

¹Alexander Vershbow, «Wales Summit: the rollout of NATO 4.0» (Discurso, NATO Future Leaders Summit, Cardiff, Gales, 5 de septiembre de 2014), http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_112977.htm.

²Rafael L. Bardají y Manuel Coma, OTAN 3.0: *Disponible para un mundo nuevo*, Informe del GEES (Madrid: Grupo de Estudios Estratégicos (GEES), febrero de 2009), <http://www.acus.org/files/NATO3.0.pdf>.

³Anders Fogh Rasmussen, «The New Strategic Concept: Active Engagement, Modern Defence» (Discurso, German Marshall Fund of the United States (GMF), Bruselas, 8 de octubre de 2010), http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_66727.htm.

⁴Anders Fogh Rasmussen, «Keynote speech at the NATO Parliamentary Assembly» (Discurso, Praga, 12 de noviembre de 2012), http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_91210.htm.

⁵Anders Fogh Rasmussen, «NATO after ISAF – Staying Successful Together» (Discurso, Munich Security Conference, 2 de febrero de 2013), http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_94321.htm.

⁶Anders Fogh Rasmussen, «Secretary General's Annual Report 2013», 27 de enero de 2014, http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_106247.htm.

⁷«Analysis: NATO members comprise 13 of world's 20 fastest declining defence budgets», IHS Jane's 360, 3 de septiembre de 2014, <http://www.janes.com/article/42685/analysis-nato-members-comprise-13-of-world-s-20-fastest-declining-defence-budgets>.

⁸NATO, A Short History of NATO (NATO Public Diplomacy Division, 2012), http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120412_ShortHistory_en.pdf.

⁹*To keep the Americans in, the Russians out, and the Germans down*. Cita atribuida a Hastings Ismay, Secretario General de la OTAN de 1952 a 1957.