

EVOLUCIÓN DEL NUEVO CONCEPTO DE LA ESTRATEGIA DE LA OTAN

Julio ALBERT FERRERO
Vicealmirante (R)

El documento actual Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, contiene los principios rectores de la estrategia de la OTAN y tiene en cuenta el cambio de las amenazas. Expone la forma en la que la Alianza empleará sus capacidades para enfrentarse a las amenazas y riesgos comprendidos en el período de la referencia. Informa a sus aliados sobre sus preocupaciones estratégicas, en el plazo que se considera, las funciones que debe desarrollar, las capacidades de las que deben dotarse y orienta al planeamiento de la estructura de mandos y fuerzas. Su actualización adapta la interpretación política del Tratado del Atlántico Norte a la realidad estratégica del momento, y la forma en la que se deben emplear los recursos para lograr sus objetivos.

Durante la Guerra Fría servía principalmente para indicar la forma de la respuesta militar ante una agresión del Pacto de Varsovia. Sus modificaciones no eran debidas, como en la actualidad, a un cambio del contexto estratégico, sino a adecuar la estrategia militar de la OTAN a las nuevas formas de usar la fuerza con sus nuevas capacidades militares. Su enfoque era por lo tanto básicamente militar, su interpretación política se aseguraba mediante documentos que facilitaban el planeamiento militar de los antiguos mandos regionales hasta 1992.

Terminada la Guerra Fría, la Alianza tuvo que variar el Concepto Estratégico para adaptarse a los cambios. Por un lado, la Alianza tuvo que evaluar los riesgos y amenazas residuales tras desaparecer la amenaza del Pacto de Varsovia (de ahí la introducción del concepto de riesgo, que es menos concreto que el de amenaza). Por otro, tuvo que reorientar el planeamiento estratégico de la OTAN porque las formas de emplear la fuerza ya no serían automáticas como en el pasado.

A diferencia de los Conceptos Estratégicos anteriores, los nuevos conceptos tendrían la finalidad de evaluar y liderar los cambios a los que se tenía que enfrentar la Alianza, su organización y la estructura de fuerzas a corto y medio plazo.

Hasta 1991 el documento Nuevo Concepto de la Estrategia de la OTAN era elaborado exclusivamente por militares del Comité Militar Internacional, sin embargo a partir de ese año los Conceptos Estratégicos son documentos públicos elaborados por diplomáticos con el asesoramiento de militares, aunque los documentos siguen siendo clasificados. El 12 de diciembre de 1991- Se promulgó el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN (NSC91) que introdujo, además del concepto de riesgo, el principio de la indivisibilidad de la seguridad, amplió el concepto de seguridad, desde la defensa del área de la OTAN hacia la seguridad más amplia en contenido y ámbito geográfico, para lo que amplió sus misiones a la gestión de crisis y la prevención de conflictos y añadió las misiones de tiempo de paz (gestión de crisis) a las tradicionales de tiempo de guerra (defensa colectiva). También fijó como principios de la Alianza el enfoque amplio de la seguridad, su carácter defensivo, el planeamiento, las actividades conjuntas, la combinación de fuerzas nucleares y convencionales, las capacidades necesarias para los próximos 10-15 años, el concepto de transformación, la necesidad de coordinarse con terceros y la necesidad de cubrir todo el espectro de fuerzas.

A continuación se expone la estructura del documento:

Estructura del Concepto Estratégico de 1991

Bloque primero: Concepto Estratégico.

- El Nuevo Ambiente Estratégico.
- Retos de la Seguridad y Riesgos.

Bloque segundo: Objetivo de la Alianza y funciones de la Seguridad.

- Propósito de la Alianza.
- Naturaleza de la Alianza.
- Tareas Fundamentales de la Alianza: Seguridad y Equilibrio Estratégico Europeo.
- Disuasión y Defensa.

Bloque tercero: Aproximación Amplia a la Seguridad.

- Protección de la Paz en Europa.
- Dialogo.
- Cooperación.

- Defensa Colectiva.
- Gestión de las Crisis. Prevención de Conflictos.

Bloque Cuarto: Guías para la Defensa.

- Principios estratégicos de la Alianza.
- Postura de la nueva fuerza de la Alianza.
- Misiones de las Fuerzas Miliars de la Alianza.
- Directrices de la Postura de la Fuerza de la Alianza.
- Características de las Fuerzas Nucleares.

Bloque Quinto: Conclusión.

En la Cumbre de Washington de 1999, se promulgó el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN (NSC99) que describió el papel de la Alianza y de otras organizaciones internacionales en la seguridad euroatlántica (en el NSC91 se hablaba de Europa). Las descripciones de los retos y riesgos de seguridad siguieron siendo genéricas sin asociarse con ninguna identidad concreta, los riesgos no se ordenaron por prioridades y no se incluyeron las vulnerabilidades propias. La parte dedicada a la seguridad es similar respecto a la recogida en 1991, ampliando el concepto desde la defensa hacia la seguridad para añadir nuevos ámbitos funcionales. A propósito del espacio geográfico de actuación, cabe destacar que el espacio pasó de ser «europeo» en el NSC91 a ser «euroatlántico» (algo más que regional pero algo menos que global) en el NSC99.

Seguidamente se incluye la estructura del documento aludido.

Estructura del Concepto Estratégico de 1999

Introducción

Bloque Primero: Propósito y tareas de la Alianza, Consultas, Disuasión y Defensa, Gestión de Crisis y Asociación.

Bloque Segundo: Perspectivas Estratégicas.

- El ambiente estratégico: seguridad, retos y riesgos.

Bloque Tercero: Aproximación a la seguridad en el siglo XXI.

- El Vínculo Transatlántico.
- Mantenimiento de las Capacidades Militares de la Alianza.
- Identidad de la Defensa y Seguridad Europea.
- Prevención de los Conflictos y Gestión de las Crisis.
- Asociación, Cooperación y Diálogo.
- Ampliación.
- Control de Armamentos. Desarme y no Proliferación.

Bloque Cuarto: Directrices para las Fuerzas de la Alianza.

- Principios Estratégicos de la Alianza.
- Actitud de la Fuerza de la Alianza: Misiones, Directrices. Características de las Fuerzas Convencionales y Nucleares.

Si en el NSC91 se incluía en el 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, en el NSC99 se continuó ampliando el concepto hacia el control de armamento, el desarme, la no proliferación, el asociacionismo, la cooperación y el diálogo. Se hizo una descripción del vínculo transatlántico, de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa y no incluyó la defensa colectiva como categoría explícita de seguridad, aunque se la siguió considerando dentro del vínculo transatlántico. Añadió una llamada al mantenimiento de las capacidades militares. Entre los principios figuraron los del reparto equitativo de costes, responsabilidades, riesgos y beneficios así como el apoyo aliado a desarrollar la Identidad Europea de Seguridad y Defensa dentro de la Alianza. Las misiones de las fuerzas armadas aliadas en el NSC91 y en el NSC99 son similares: garantizar la seguridad e integridad de los Estados, contribuir a la gestión de crisis y asesorar en las nuevas tareas de seguridad. En la citada cumbre de Washington y a propuesta de los Estados Unidos se promulgó el documento Iniciativa de Capacidades de Defensa (DCI) con el objeto de salvar las diferencias de capacidades entre ambas orillas de Atlántico.

La Cumbre de Praga de 2002 supuso un avance en la adopción de las capacidades mediante la aprobación del Compromiso de Capacidades de Praga, que exigía a los países aliados unos compromisos específicos en la adquisición de capacidades deficitarias. Agrupaba las capacidades en 8 áreas: defensa biológica, nuclear y química; ISTAR; vigilancia aérea; sistemas de Mando y Control; combate; unidades desplegadas de apoyo de combate y apoyo de servicio de combate; transporte estratégico aéreo y marítimo y reabastecimiento en vuelo.

Los dos grandes hechos de esta cumbre fueron la creación del Mando de Transformación (ACT) y de la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NFR). El Mando de Transformación, con su Cuartel General en NORFOLK (Estados

Unidos), lidera el actual proceso de transformación de la OTAN y el desarrollo de las nuevas capacidades. La NFR es la fuerza catalizadora de la Transformación formada mediante la rotación de fuerzas de los países aliados, que operarán de acuerdo con las lecciones aprendidas. La revisión del Concepto Estratégico de 1999 fue imposible debido a las divisiones internas de la Alianza, aunque en la cumbre de Riga de noviembre de 2006 se logró la aprobación de unas orientaciones políticas generales.

En la Cumbre de Estrasburgo de abril de 2009 los estados miembros de la OTAN decidieron efectuar la revisión del Concepto Estratégico vigente desde 1999, para ello se encargó al Secretario General de la OTAN que liderará a un grupo de expertos en consulta con los aliados para presentar sus propuestas de actualización a la Cumbre atlántica que tendrá lugar en el otoño de este año 2010 en Lisboa. La situación geoestratégica y geopolítica actual condicionada por los nuevos riesgos aconseja la inclusión de las características que se especifican a continuación en el Nuevo Concepto Estratégico que deberá:

- Elaborar una estructura continuista respecto a las anteriores.
- Sistematizar las actualizaciones futuras y los mecanismos permanentes de revisión
- Incluir las orientaciones políticas necesarias para el planeamiento y actualización de la organización y de la estructura de fuerzas.
- Reflejar también el rol de la OTAN como actor de la seguridad internacional durante los próximos años.
- Valorar las amenazas, riesgos y factores de seguridad.
- Tener en cuenta las vulnerabilidades propias
- Considerar la necesidad de avanzar hacia un enfoque preventivo —y no sólo reactivo— de la Alianza.
- Explicar cómo afrontará la Alianza la solución de los problemas estratégicos.
- Decidir si se mantiene la defensa colectiva.
- Decidir si se sigue ampliando el concepto de seguridad como hasta ahora o si, por el contrario, necesita precisar su ámbito de actuación para evitar que la expansión ilimitada del concepto de seguridad acabe desnaturalizando el carácter político-militar de la Alianza (diferenciar entre los aspectos militares de los riesgos terroristas, cibernéticos, energéticos, medioambientales o marítimos de la gestión integral de dichos riesgos).
- Incluir sus relaciones con potencias como la UE, Rusia y China y, en general, con cualquier otro actor internacional, público o privado.
- Racionalizar las misiones en función de las capacidades.
- Constatar la importancia de la Transformación de las capacidades para el futuro.

- Evitar un desfase entre lo que se espera de la Alianza y lo que puede llevar a cabo, entre los objetivos marcados y los recursos asignados. Para evitar este desfase tendrá que establecer prioridades entre los objetivos a alcanzar.

La experiencia demuestra que es fácil conseguir el consenso entre los países aliados sin embargo lo difícil es conseguir que cumplan los compromisos políticos enunciados en el acuerdo.

Conclusiones

- El futuro Concepto Estratégico de la OTAN debe adaptarse a las nuevas misiones fuera del área tradicional como la antipiratería marítima, el delito cibernético, la seguridad en el suministro energético y en general ante unas necesidades de defensa y seguridad en constante evolución.
- Debe tener en cuenta la crisis económica que afecta a los presupuestos militares.
- La OTAN es esencial para la comunicación entre naciones y para las relaciones trasatlánticas.
- Es necesario considerar el auge de China y la intensificación de las relaciones con Rusia.
- Fortalecimiento de las relaciones con UE, OSCE y ONU.
- Establecer un mecanismo más eficaz para la prevención y gestión de conflictos y resolución de las crisis.