

04/2019

4 de abril de 2019

*Ángel José Adán García*

70 años de evolución estratégica  
en la OTAN

## 70 años de evolución estratégica en la OTAN

### Resumen:

En 2019 la OTAN celebra su 70 aniversario. En estos años la OTAN ha ido modificando su pensamiento estratégico plasmándolo en siete Conceptos Estratégicos. De una manera genérica, la evolución estratégica de la OTAN tiene cuatro fases. Durante la década de los cincuenta, tuvo una aproximación puramente defensiva; en la década de los sesenta, se buscó una mayor distensión con el Pacto de Varsovia que duró hasta los noventa; tras la caída del Muro de Berlín, se evolucionó hacia una estabilización de Europa del Este y la expansión de la Alianza; y la cuarta fase, ya en el siglo XXI, pasó a valorar nuevas amenazas y constituirse en actor global internacional.

Así, evolucionó desde una defensa centrada en el territorio europeo y basada prácticamente solo en el arma nuclear, a una suerte de mecanismo de prevención y gestión de crisis con vocación internacional.

Para ello, el sistema de consenso como la herramienta para la toma de decisiones ha sido fundamental.

### Palabras clave:

OTAN, concepto estratégico, represalia masiva, respuesta flexible, operaciones de gestión de crisis, vínculo transatlántico, informe Harmel.

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

Documento Marco

04/2019

1

## *Seventy years of strategic evolution in NATO*

### *Abstract:*

*In 2019, NATO celebrates its 70th anniversary. Over these years, NATO has been modifying its strategic thinking by articulating it in seven strategic concepts. In broad terms, NATO strategic evolution is composed of four phases. In the '50s, it had a purely defensive approach; in the '60s a greater détente with the Warsaw Pact was sought; after the fall of the Berlin Wall, it progressed towards the stabilization of Eastern Europe and Alliance's expansion; and in a fourth phase, already in the 21<sup>st</sup> century, evolved to assess new threats and to become a global actor.*

*Thus, it changed from a defense focused on European territory, and based on nuclear weapons, to a sort of prevention and crisis management mechanism with international vocation.*

*In doing so, the system of consensus, as the main tool for decision making process has been vital.*

### *Keywords:*

*NATO, strategic concept, massive retaliation, flexible response, crisis management operations, transatlantic link, Harmel report.*

«Creo con cada fibra de mi ser que en el Tratado del Atlántico Norte recae la mejor,  
si no la única, esperanza de paz»

*Lord Ismay (primer secretario general de la OTAN)*

## Introducción

El 4 de abril de 2019 la OTAN cumple sus 70 años de existencia como la organización garante de la seguridad y defensa de sus ciudadanos. Durante estos años, la Alianza ha sabido adaptarse a la evolución de las amenazas que podrían poner en riesgo las democracias de sus Estados miembros.

70 de años de éxito que ha supuesto la ampliación desde los 12 países iniciales que firmaron el Tratado de Washington en 1949, a los 29 actuales, con un sistema de toma de decisiones que se ha convertido en la herramienta clave para la evolución estratégica de la Alianza: el sistema de consenso. Este sistema ha permitido que todos los Estados miembros tengan «espacio político en clave nacional» dentro de las decisiones tomadas en conjunto. Decisiones que, como veremos en los Conceptos Estratégicos (CE), implican generalizaciones o conceptos políticos amplios, pero que son traducidos al lenguaje militar de forma mucho más precisa.

Siete CE han marcado la evolución estratégica de la OTAN; y lo han hecho desde la necesidad de una defensa a ultranza de Europa (primer CE de 1949), reconociendo la enorme superioridad convencional de la Unión Soviética y la detonación de su primer ingenio nuclear en 1949, hasta la gestión de crisis y seguridad cooperativa (último CE de 2010). En 1991, la OTAN aprobó su primer CE no clasificado en un intento de mostrar transparencia. Hasta entonces todos los anteriores habían sido documentos clasificados de alto nivel.

La OTAN, desde su fundación, ha usado siempre el término de Concepto Estratégico y no el término más amplio de «Estrategia de la OTAN», que implica otras disciplinas que los Estados no han cedido a la Alianza. Estos CE definen las amenazas y cómo la OTAN les debe hacer frente, sirviendo de guía para la elaboración de planes de contingencia y planeamiento de fuerzas.

El estudio de la evolución estratégica de la OTAN nos lleva a observar paralelismos entre lo que la OTAN pensaba estratégicamente en la década de los cincuenta y lo que se piensa hoy. Un ejemplo de ello lo encontramos en la Directiva del Consejo del Atlántico

Norte a las Autoridades Militares de la OTAN, fechado el 13 de diciembre de 1956<sup>1</sup>, para la elaboración del CE de 1957. En este documento se afirma que la Unión Soviética buscará la disolución de la OTAN minando los acuerdos de defensa entre los Estados miembros, fomentando los nacionalismos en Oriente Medio, Asia y África y llevando al ámbito soviético países periféricos de la OTAN. Afirma el Consejo del Atlántico Norte (NAC) que la Unión Soviética fomentará movimientos guerrilleros o insurrecciones apoyando a grupos disidentes e introduciendo «voluntarios» en dichos países y empleará la «intervención indirecta» para influir política, económica y militarmente. Esta definición de la amenaza bien podría ser la definición del uso del conflicto híbrido por la Rusia actual.

Como veremos a continuación, tres son los factores principales que han influido en la necesidad de cambiar los CE. El primero es la propia evolución de la amenaza de la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia. Dicha amenaza evolucionó de una aplastante superioridad convencional e inferioridad nuclear, a una gran capacidad nuclear, pero manteniendo la superioridad convencional, a la desintegración de la Unión Soviética, finalizando con el actual renacer de Rusia.

El segundo factor es la política exterior norteamericana y, consecuentemente, la mayor o menor fortaleza del vínculo transatlántico. De un teatro de operaciones principalmente europeo, se pasó a incluir a Estados Unidos y Canadá con el desarrollo de los ICBM soviéticos para, posteriormente, replegar la mayoría de sus fuerzas de Europa y girar estratégicamente hacia Asia.

Y el tercer factor es Francia. Su incomodidad casi permanente en la estructura militar y su negativa a la adopción de la estrategia *Respuesta Flexible*, su retirada de la estructura militar y su vuelta en el año 2009, influyó de forma relevante en la evolución estratégica de la Alianza.

De una manera genérica, la evolución estratégica de la OTAN tiene cuatro fases. Durante la década de los cincuenta, tuvo una aproximación puramente defensiva; en la década de los sesenta se buscó una mayor distensión con el Pacto de Varsovia que duró hasta los noventa. Tras la caída del Muro de Berlín, se evolucionó hacia una estabilización de Europa del Este y la expansión de la Alianza; y la cuarta fase, ya en el siglo XXI, pasó a valorar nuevas amenazas y constituirse en actor global internacional.

<sup>1</sup> C-M(56)138, "Directiva del Consejo del Atlántico Norte a las Autoridades Militares OTAN, 1956, <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a561213a.pdf>

### **Necesitamos defendernos: primer Concepto Estratégico**

Cuando se firma el Tratado de Washington en 1949, el Telón de Acero había caído ya sobre Europa. La Unión Soviética no había desmovilizado sus ejércitos de la Segunda Guerra Mundial y fue capaz de detonar su primera bomba atómica ese mismo año<sup>2</sup>. Por el contrario, la Europa Occidental sí que había desmovilizado una parte importante de sus ejércitos, conscientes de la necesidad de reconstruir la devastación de la guerra (el Plan Marshall se inició en 1948).

Así pues, la OTAN se encuentra ante el dilema de invertir en defensa para disminuir la enorme ventaja convencional de los soviéticos, poniendo en riesgo su recuperación económica o, por el contrario, invertir en la recuperación económica disminuyendo la ventaja soviética mediante el empleo del arma atómica estadounidense. Y optará por la segunda de las opciones.

Una de las principales prioridades del NAC, ubicado en París, era buscar un primer Concepto Estratégico, un «qué tenemos que hacer frente a la amenaza que supone la Unión Soviética».

En sus inicios, el NAC estaba compuesto solo por los ministros de Asuntos Exteriores, aunque inmediatamente se vio la necesidad de crear el Comité de Defensa (DC)<sup>3</sup> formado por los ministros de Defensa. Esta bicefalia duró poco, pues a partir de 1950, el NAC absorbió el DC, por lo que los ministros de Exteriores y Defensa formaron un solo «cuerpo». En mayor o menor medida esta organización se ha mantenido hasta nuestras fechas.

En 1949 también se crea el Comité Militar (MC) que reúne a los JEMAD de los Estados miembros<sup>4</sup>. Sin embargo, hasta mediados de la década de los cincuenta, el MC se reunía con muy poca frecuencia, descansando el planeamiento militar global en el Standing Group (SG) formado por Estados Unidos, Reino Unido y Francia, estando ubicado en Washington. Los planes de contingencia serían elaborados por los cinco Grupos de Planeamiento Regional<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> El 22 de agosto de 1949 la Unión Soviética detonó con éxito la RDS-1, en el sitio de pruebas de Semipalatinsk. La bomba explotó en una torre de 30 m con una potencia de 22 kilotones.

<sup>3</sup> El Defense Committee fue creado en septiembre de 1949

<sup>4</sup> Hasta diciembre de 1950 no se crean los Representantes Militares (MILREP)

<sup>5</sup> En 1950, se creó la primera Estructura de Mandos de la OTAN. Hasta entonces existían cinco Grupos de Planeamiento Regional: Europa Occidental, Europa del Sur-Mediterráneo Occidental, Europa del Norte, Océano Atlántico Norte, Canadá-Estados Unidos

El 19 de octubre de 1949, el SG publica el documento MC 3 *El Concepto Estratégico para la Defensa del Área Noratlántica*<sup>6</sup>, documento base para el primer CE. Este documento se articula en tres partes: principios fundamentales, objetivos y medidas militares a implementar.

Entre los principios fundamentales destaca el reconocimiento de que cada nación aporte en función de sus posibilidades y situación geográfica; y específicamente reconoce: «Las fuerzas militares de las naciones participantes se deberían desarrollar sin poner en peligro la recuperación económica y el logro de la estabilidad económica, que constituye un elemento esencial de su seguridad»<sup>7</sup>.

La finalidad del CE es doble: por una parte, pretende coordinar el poder militar y económico y, por otra parte, proporcionar una guía estratégica que coordine a los Grupos Regionales de Planeamiento en la elaboración de sus planes.

Varias naciones mostraron su desacuerdo principalmente en las medidas militares a implementar. Dos fueron los principales: Dinamarca no estaba de acuerdo con la redacción referente al uso de armas atómicas, pues la primera medida incluida era: «Asegurar la capacidad de usar la bomba atómica inmediatamente». Dinamarca pretendía no mencionar el arma atómica, sino incluirla en un más genérico «bombardeos estratégicos». Finalmente, en el más puro estilo OTAN de consenso se redactó: «Asegurar la capacidad de llevar a cabo bombardeos estratégicos incluyendo usar la bomba atómica inmediatamente».

El segundo desacuerdo fue sobre las responsabilidades en asegurar las líneas de comunicación marítimas que recaían principalmente en Estados Unidos y Reino Unido. Francia quería ser responsable en asegurar las líneas marítimas de Argelia y, así se redactó, aunque en un sentido más genérico.

Finalmente, el documento fue enviado para aprobación ministerial como DC 6 (el primero de la historia de la OTAN) y, tras introducir los cambios anteriores, se remitió como DC6/1 para aprobación del NAC. El 6 de enero de 1950 el NAC aprobó el primer *Concepto Estratégico para la Defensa del Área Noratlántica* (DC 6/1)<sup>8</sup>.

Una vez aprobado el CE en el nivel político, el Standing Group redactó guías estratégicas adicionales a los Grupos Regionales de Planeamiento para la elaboración de los primeros Planes de Contingencia de la Alianza, que tendrían una validez de cuatro años.

<sup>6</sup> Disponible en <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a491019a.pdf>

<sup>7</sup> *Ibíd.* par.5.c.

<sup>8</sup> Disponible en <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a491201a.pdf>

El resultado de este proceso fue el *Plan de Defensa OTAN a Medio Plazo* de 1 de abril de 1950 (DC 13)<sup>9</sup> solo tres meses después de la aprobación del CE, y fijando ese medio plazo en cuatro años. Se consideró un documento especialmente secreto y se distribuyó muy limitadamente<sup>10</sup>.

En sus más de 60 páginas, el DC13 expone una serie de supuestos, analiza el enemigo y da misiones a los distintos Grupos Regionales. Contempla que las operaciones de la OTAN se desarrollarán en cuatro fases: La primera fase se desarrollaría desde el momento de la invasión soviética hasta la estabilización de dicho ataque, e incluiría la ofensiva aérea aliada. Conviene tener en cuenta que en estos momentos la Alemania Occidental no pertenecía todavía a la OTAN y se asumía que los aliados no podrían parar el ataque convencional hasta la línea de los ríos Rin y Weser. La segunda fase continuaría hasta el inicio de las operaciones ofensivas principales. La tercera fase hasta la capitulación soviética y la cuarta hasta la consecución de los objetivos finales. Sin embargo, solo se llegó a planear la primera fase.

En el documento se analiza el posible comportamiento de todas las naciones que pudieran ser afectadas por la guerra. En relación a España, la OTAN considera que, a pesar de tener un carácter neutral, «España resistirá la agresión soviética, pero hasta dónde llegará en el apoyo inicial a las Potencias Europeas dependerá de la evolución de la situación antes del inicio de la guerra».

Entre las misiones principales para guiar el planeamiento, se hace una referencia clara a que los Grupos Regionales debían planear para «retrasar y retener el avance enemigo lo más al Este posible». Para ello, había que mantener la capacidad de iniciar un bombardeo estratégico inmediato con todo tipo de armas sin excepción, en clara alusión al arma atómica. Es igualmente reseñable la importancia que se da en el Plan a las operaciones psicológicas, tanto soviéticas como propias, con la finalidad de influir en grupos disidentes.

Respecto a la valoración sobre la Unión Soviética, la Alianza estima que tiene cuatro millones de soldados y que intentará expandir su poder mediante todas las medidas incluidas en el término «Guerra Fría»: amenaza de una agresión militar, guerra política y económica, propaganda, subversión, sabotaje y otras actividades clandestinas.

<sup>9</sup> Disponible en <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a500328d.pdf>

<sup>10</sup> De hecho, la primera página reza «debido al secretismo de los contenidos de este documento, se remitirá mediante una distribución particularmente limitada»

Además, en el caso de que el ataque a Europa sea exitoso, considera que la URSS atacará a España, con el objetivo de ocupar totalmente la península ibérica. Para ello, se estima que el ejército soviético, una vez alcanzados los Pirineos, necesitaría 40 días para acumular munición y reagrupar fuerzas.

El DC 13 hace también una estimación muy detallada de fuerzas necesarias para hacer frente a la Unión Soviética en 1954. Así, en el ámbito terrestre, necesitará 18 divisiones acorazadas, 71 divisiones de infantería y una división aerotransportable. Además, necesitará más de 2 300 barcos, entre los que se encuentran 31 portaaviones o más de 11 000 aviones.

Con el DC 13 firmado solo un año después de la creación de la Alianza, finalizaba la formulación del primer CE. La OTAN era consciente de la superioridad de la Unión Soviética y de la dificultad de disponer en cuatro años de las fuerzas convencionales necesarias. Y encontró, como única solución a la defensa, el empleo del arma que le daba la superioridad: el arma nuclear. Sin embargo, nuevas adhesiones y cambios organizativos de profundidad en la Alianza, obligaron a revisar este primer CE, casi de forma inmediata.

### Reorganización interna: segundo Concepto Estratégico

La invasión de Corea del Sur en 1950 produjo una clara inquietud en Europa Occidental al temer que pudiera ser un preludio de acciones similares en suelo europeo. Un primer análisis de la Alianza llegó a la conclusión que necesitaba una reorganización interna importante.

Así, en 1950, se aprueba la creación de la estructura militar integrada bajo un mando centralizado: el Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR)<sup>11</sup>. Esto supuso la abolición de los tres Grupos de Planeamiento Regional Europeo<sup>12</sup>, cuyas funciones y planes fueron recogidos por SACEUR. En 1952 se crea el Comandante Supremo Aliado para el Atlántico (SACLANT) y la figura del Secretario General<sup>13</sup>. Además, este mismo año, Grecia y Turquía se unieron a la Alianza. Tantos cambios obligaron a reescribir el CE.

<sup>11</sup> El primer SACEUR fue el general Dwight D. Eisenhower.

<sup>12</sup> Europa Occidental, Europa del Sur-Mediterráneo Occidental, Europa del Norte.

<sup>13</sup> Figuras aprobadas por el NAC en su reunión de Lisboa de 1952 La figura del Secretario General recayó en el británico lord Ismay.

Así, el 3 de diciembre de 1952, el NAC aprobó como segundo CE el documento MC 3/5 *Concepto Estratégico para la Defensa del Área del Atlántico Norte*<sup>14</sup>. El documento no presenta cambios sustanciales respecto al anterior CE, siendo una acomodación a la nueva estructura organizativa y nuevos miembros.

Sin embargo, los soviéticos iban de nuevo a cambiar la balanza estratégica con el inicio de la carrera nuclear, la creación del Pacto de Varsovia en 1955 y el lanzamiento del satélite Sputnik en 1957, usando un cohete que podría llevar un ingenio nuclear. Y la OTAN tuvo que repensar su estrategia.

### Represalia masiva: tercer Concepto Estratégico

En la Cumbre de Lisboa de 1952 se revisó el Objetivo de Fuerza necesario para 1954 decidiendo que el número de divisiones necesarias era de 96, que necesitarían 90 días de movilización para tenerlas preparadas, con la excepción de 40 que deberían estar permanentemente listas. Sin embargo, inmediatamente se comprobó que era un esfuerzo económico fuera del alcance de unos presupuestos de defensa menguantes en beneficio de la recuperación económica.

Al año siguiente, la administración Eisenhower realizó un giro en su concepción estratégica que fue acuñado como «New Look»<sup>15</sup>. Hasta entonces, el arma nuclear se había considerado como un complemento a las fuerzas convencionales, pero la evolución tecnológica demostró que era más barato y más decisivo basar la defensa en el arma nuclear que en las fuerzas convencionales. Esta nueva aproximación quedó claramente expresada en 1954 cuando Eisenhower amenazó a China con usar armas atómicas tácticas, «exactamente como si usaras una bala», si no paraba de bombardear Taiwan<sup>16</sup>.

Así las cosas, en 1953, SACEUR, el general Alfred Gruenther, inicia el proceso de incorporar el arma atómica en la concepción estratégica de la Alianza y, al año siguiente, el 22 de noviembre de 1954, el MC aprueba el documento *Modelo más Efectivo de la Fuerza Militar OTAN para los Próximos Años* (MC 48)<sup>17</sup>, que será la base para la redacción del segundo CE.

<sup>14</sup> Disponible en <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a521203a.pdf>

<sup>15</sup> PACH, Chester, Dwight D. Eisenhower: Foreign Affairs, Miller Center. Disponible en <https://millercenter.org/president/eisenhower/foreign-affairs>

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Su título original fue "The Most Effective Pattern of NATO Military Strength for the Next Few Years", Disponible en <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a541122a.pdf>

El MC 48 expresa, por primera vez, de forma explícita el uso de las armas nucleares: «En el caso de agresión la URSS será objeto inmediatamente de un contraataque devastador empleando armas atómicas [y termonucleares]»<sup>18</sup>. El documento empieza con una valoración de la situación prevista para 1957, cuando se prevé que la superioridad convencional soviética todavía será de 2 a 1 y la URSS habrá desarrollado ya un importante arsenal nuclear. Además, se reconoce que la OTAN carece de un sistema de defensa aérea eficaz y que costará años desarrollarlo, por lo que la única forma de defensa es la destrucción inmediata de los sistemas de lanzamiento de armas nucleares.

La Alianza insiste en que nunca empezará una guerra, pero si se inicia, estará abocada al empleo masivo de armas nucleares. Se plantean dos líneas de acción enemigas que llevan al mismo desenlace. Si la URSS ataca con armas nucleares, la OTAN contraatacará con las mismas armas, pero si la URSS inicia un ataque convencional, dada la inferioridad de la Alianza, deberá responder igualmente con armas nucleares. Como esto es sabido por la URSS, la hipótesis más probable es que la URSS inicie la guerra con un ataque nuclear por sorpresa.

El MC 48 plantea que la guerra tendrá dos fases. La primera fase —estimada en 30 días de duración— se iniciará con un ataque por sorpresa nuclear y convencional, al que la OTAN responderá con su arsenal atómico. La segunda fase será principalmente convencional en la que se intentarán conseguir los objetivos estratégicos.

Sin embargo, el análisis que la OTAN hace es que muy probablemente no existirá una segunda fase. El intercambio nuclear durante la primera llevará a la capitulación del bando cuyo arsenal nuclear sea más pequeño que en estos momentos era el de la URSS. Si esta capitulación no se produce, se considera que la OTAN mantendrá todavía una capacidad nuclear remanente para seguir atacando a las fuerzas convencionales soviéticas.

Como la OTAN mantiene su estrategia defensiva, reconoce que la URSS tendrá la iniciativa para desencadenar la guerra. En este sentido, según el MC 48, «el MC considera que un ataque por sorpresa con bombas atómicas constituye la amenaza más peligrosa a la que Occidente tiene que hacer frente». Además, su sistema centralizado de toma de decisiones es mucho más rápido que el sistema por consenso de la OTAN y mantiene su superioridad terrestre y aérea táctica.

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*, pág. 2

Por lo tanto, se concluye que el esfuerzo de la OTAN debe estar encaminado a ganar esta primera fase de la guerra, mediante la adopción de cuatro medidas principales. La primera es desarrollar un sistema de inteligencia que permita conocer las intenciones soviéticas; la segunda es proteger las fuerzas aéreas estratégicas y las fuerzas de ataque nuclear en Europa. La tercera, asegurar que las fuerzas de la OTAN sean capaces de responder inmediatamente incluyendo con armas nucleares; y la cuarta medida, disponer de fuerzas permanentemente preparadas para evitar la invasión de Europa.

El MC 48 es bastante específico en las tareas asignadas a las fuerzas desplegadas en Europa. Establece que las fuerzas desplegadas deben sobrevivir al ataque inicial, usando la dispersión, la protección y el sistema de alerta, y deben ser capaces de canalizar el avance soviético forzando su concentración para presentar un objetivo rentable al arma nuclear. Además, tienen que ser capaces de usar las armas atómicas, integradas ya en el nivel táctico, de forma inmediata —calculado en horas— tras el ataque soviético.

Este análisis estratégico trajo consigo un cambio en la concepción de la defensa de Europa. Hasta este momento, se asumía que la defensa de Europa se basaba en detener al enemigo en la línea de los ríos Rin-Weser. Sin embargo, en un conflicto nuclear esta línea, no dejaba suficiente profundidad estratégica para la defensa. De ahí la importancia de la adhesión de Alemania Occidental a la OTAN en 1955, lo que permitió, junto con el arsenal atómico, diseñar una *Estrategia Avanzada* basada en llevar la línea de defensa lo más al Este posible.

El MC 48 sentó las bases para la actualización del segundo CE. Sin embargo, en estos años la OTAN evolucionaba muy rápidamente y la situación geopolítica mundial lo hacía camino de una Guerra Fría «aún más fría».

En 1956, el Egipto de Nasser da un giro hacia el nacionalismo socialista árabe, nacionalizando el canal de Suez, lo que supuso la Guerra del Sinaí o Crisis de Suez. Este mismo año, la Unión Soviética mandaba tropas a Hungría para evitar su acercamiento hacia Occidente. La consecuencia inmediata fue que Francia exigió que en la revisión estratégica se incluyera el estudio sobre los efectos de las actividades políticas y económicas llevadas a cabo por los soviéticos fuera del área de la OTAN.

Entre 1956 y 1957, se publicaron dos informes fundamentales en el futuro de la Alianza que, entre otros asuntos, intentaron desarrollar los artículos 2 y 4 del tratado fundacional,

abriendo así nuevas líneas estratégicas. El 13 de diciembre de 1956, el NAC aprobó el *Informe de los Tres Hombres Sabios*<sup>19</sup> que propugnaba una mejora en la cooperación económica, política y científica. La consecuencia directa fue la creación del Programa Científico de la OTAN que ha llegado hasta nuestros días como el Programa de Ciencia para la Paz y la Seguridad de la OTAN.

El segundo informe fue aprobado por el NAC en mayo de 1957 y fue conocido como *Informe Lord Ismay*<sup>20</sup>. En dicho informe, que sentaba las bases organizativas de la Alianza, se hacía una referencia expresa a la necesidad de ampliar la acción de la OTAN a los campos de la cooperación política y económica, e incluso en áreas culturales y sociales.

El 23 de mayo de 1957, el NAC aprobó el MC 14/2 *Concepto Estratégico General para la Defensa del Área de la Organización del Tratado del Atlántico Norte*<sup>21</sup> constituyéndose como el tercer CE de la Alianza, y siendo conocido como la estrategia de la Represalia Masiva. Tres son los pilares sobre los que se asentó el nuevo CE. El primero de ellos era la disuasión y la capacidad de hacer frente a un ataque soviético. Siguiendo lo publicado en el MC 48, la OTAN está abocada a una guerra nuclear ante un ataque soviético y debe ser capaz de lanzar un contraataque nuclear inmediato «devastador», manteniendo, al mismo tiempo, las capacidades convencionales que permitan frenar al Pacto de Varsovia.

El segundo pilar estratégico se basa en la capacidad de hacer frente a la guerra no convencional, dando opción a no usar el arma nuclear. El CE considera que la URSS, sabedora de que la OTAN usará su arsenal nuclear desde el principio y de la superioridad de dicho arsenal, podría llevar a cabo otras agresiones en territorio OTAN, como infiltraciones, incursiones y acciones hostiles locales, reconociendo expresamente que habría que hacerles frente «sin necesariamente recurrir a las armas nucleares».

Y el tercer pilar sobre el que se asienta el MC 14/2 son las operaciones fuera de área. Aunque los planes de defensa de la OTAN se desarrollan para defender el territorio de la Alianza, se reconoce la necesidad de tener en cuenta las amenazas que para la OTAN pueden surgir de conflictos fuera de dicha área. Así, se especifica que se debe tener en

<sup>19</sup> The Three Wise Men Report fue llamado así por ser encargado a tres ministros de Asuntos Exteriores: Canadá, Italia y Noruega. Disponible en [https://www.nato.int/archives/committee\\_of\\_three/CT.pdf](https://www.nato.int/archives/committee_of_three/CT.pdf)

<sup>20</sup> Disponible en [http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/3/137336/0096\\_Lord\\_Ismay\\_Report\\_North\\_Atlantic\\_Council\\_1957\\_ENG.pdf](http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/3/137336/0096_Lord_Ismay_Report_North_Atlantic_Council_1957_ENG.pdf)

<sup>21</sup> Disponible en <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a570523a.pdf>

cuenta la posible necesidad que pueden tener algunos países miembros de usar sus fuerzas OTAN en cualquier otro lugar.

Con el MC 14/2 y los consiguientes documentos que desarrollaron medidas para su implementación, la Alianza finalizaba su tercer CE. En sus solamente ocho años de vida, la Alianza había necesitado evolucionar estratégicamente desde una estrategia puramente defensiva y de disuasión, principalmente militar y centrada en «territorio OTAN», a una estrategia principalmente nuclear de Represalia Masiva, abriendo nuevos campos a la cooperación política, económica, científica o cultural, y a considerar opciones de actuación fuera de área.

Sin embargo, el devenir geopolítico mundial, la nueva capacidad soviética de misiles nucleares de largo alcance o la construcción del Muro de Berlín, entre otros, obligó a la OTAN a volver a repensar su estrategia.

### **Repuesta flexible: cuarto Concepto Estratégico**

Hasta la fecha, los planes de defensa de la OTAN asumían que la guerra se desarrollaría principalmente en Europa y que las armas nucleares para su defensa serían proporcionadas por Estados Unidos y, en menor medida, por el Reino Unido<sup>22</sup>. Sin embargo, esta percepción de seguridad de los norteamericanos cambiará en 1957 cuando la URSS demostró su capacidad de lanzar un satélite (Sputnik) al espacio mediante un cohete que bien podía ser cargado con una ojiva nuclear, alcanzando el continente norteamericano.

En 1958, la URSS dio un ultimátum a Estados Unidos, Francia y Reino Unido para que abandonasen Berlín Occidental y que la ciudad entera se integrara en la República Democrática Alemana. Aunque esta crisis finalizó de manera diplomática en 1961 con la construcción del Muro de Berlín, puso a prueba el CE aprobado meses antes. Y la Alianza empezó a darse cuenta que la estrategia de Represalia Masiva no podía aplicarse tan fácilmente a todos los conflictos, pues no se estaba dispuesto a desencadenar una guerra nuclear total por la ciudad de Berlín.

La reacción de la OTAN ante esta crisis fue el desarrollo de planes de contingencia específicos para Berlín (BERCON)<sup>23</sup>, anticipando lo que más tarde se conocería como la estrategia de Respuesta Flexible.

<sup>22</sup> Reino Unido adquiere su capacidad nuclear en 1952. La primera prueba nuclear francesa tuvo lugar en Argelia en 1960

<sup>23</sup> Disponible en <http://archives.nato.int/amendment-to-the-berlin-contingency-bercon-plans>

En 1962, la reacción convencional y no nuclear de los Estados Unidos ante la crisis de los misiles de Cuba respaldará la necesidad de cambiar la estrategia de la OTAN. Así, en la reunión ministerial de diciembre de 1962, en París, se acordó «incrementar la eficacia de las fuerzas convencionales. Acordaron que unas fuerzas convencionales y nucleares adecuadas y equilibradas eran necesarias para proporcionar a la Alianza la gama más amplia posibles de respuesta a cualquier amenaza que pudiera dirigirse contra su seguridad»<sup>24</sup>.

A pesar de que mayoritariamente ya se apostaba por una respuesta más flexible, la revisión del CE se vio frenada por Francia. Washington abogaba por una dirección centralizada del empleo de las armas nucleares, a lo que París se negó desde un principio y, además, Francia no quería abandonar de ningún modo la estrategia Represalia Masiva. La revisión se paralizó hasta que Francia abandonó la estructura militar de la OTAN en 1966.

Tras la salida de Francia, la revisión estratégica volvió a retomarse, aprobándose, el 16 de enero de 1968, el cuarto CE de la OTAN, el MC 14/3 *Concepto Estratégico General para la Defensa del Área de la Organización del Tratado del Atlántico Norte*<sup>25</sup>.

Este documento empieza con una valoración del Pacto de Varsovia reconociendo que tiene la capacidad y la voluntad de iniciar un conflicto de muchas maneras. Desde una guerra nuclear total hasta la combinación de fuerzas convencionales con armas nucleares tácticas y armas químicas y biológicas. La OTAN consideraba que el Pacto de Varsovia era capaz de atacar con 80 divisiones en el plazo de 4 a 15 días<sup>26</sup>. También considera que usarán otros métodos para conseguir ventaja militar sobre la Alianza, como la explotación de todo aquello que pueda minar la solidaridad interna, agresiones limitadas a un país o a una región determinada, acciones encubiertas para fomentar la agitación social o la subversión<sup>27</sup>.

El concepto de disuasión ya no estaba basado solo en demostrar determinación y capacidad de responder, sino que añade una tercera característica: la flexibilidad. Con ella se trata de «que el potencial agresor no pueda predecir la respuesta de la OTAN ante una agresión». Lo que se acuñó como la estrategia de la Respuesta Flexible.

<sup>24</sup> Disponible en <https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c621213a.htm>

<sup>25</sup> Disponible en <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a680116a.pdf>

<sup>26</sup> Decisions of Defence Planning Committee in Ministerial Session (DPC/D(67)23) de 11 de mayo de 1967. Disponible en <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a670511a.pdf>

<sup>27</sup> Observar similitudes con Conflicto Híbrido.

De esta manera se cambian las opciones estratégicas de respuesta de la OTAN pasando de la única respuesta posible del tercer CE, la guerra nuclear total, a tres posibles respuestas. La primera es la Defensa Directa consistente en responder al enemigo al mismo nivel que su ataque, dejándole a él la responsabilidad de escalar el conflicto. La adopción de esta respuesta implicará la necesidad de disponer fuerzas terrestres, aéreas y navales de alta disponibilidad y presencia avanzada.

La segunda de las respuestas que la OTAN podría adoptar ante un ataque del Pacto de Varsovia es la Escalada Deliberada. Esta segunda respuesta se basa en escalar el conflicto deliberadamente hasta un punto donde el riesgo y el coste sea inasumible por el enemigo. La última de las opciones es la Respuesta Nuclear General. Se trata de volver de nuevo a la Represalia Masiva, pero en esta ocasión se especifica que esta será la última de las opciones a tomar.

Pero la adopción realista de estas posturas requería una revisión sobre la velocidad en la toma de decisiones, que afectaba a tres aspectos fundamentales. Primero, se necesitaba que las medidas de alerta y la asignación de fuerzas a los jefes militares OTAN fueran tomadas con rapidez. Segundo, el mecanismo de toma de decisiones debería permitir la realización de acciones convencionales, aunque no se hubieran tomado todavía las decisiones respecto a la movilización de fuerzas y despliegue de refuerzos. Por último, se requería que la decisión del empleo del arma nuclear fuera rápida. Es decir, la Alianza reconocía que la estrategia de Respuesta Flexible requería que el proceso de toma de decisión fuera mucho más rápido.

Con la aprobación del MC 48/3, el 8 de diciembre de 1969 *Medidas para Implementar el Concepto Estratégico para la Defensa del Área OTAN*<sup>28</sup>, la OTAN completaba oficialmente su cuarto Concepto Estratégico desde su fundación. Estos dos documentos estratégicos son los que más duración han tenido en la historia de la Alianza, pues estuvieron vigentes hasta el año 1991, cuando la OTAN se reinventó estratégicamente.

### **El fin de la Guerra Fría: quinto Concepto Estratégico**

En la segunda mitad de la década de 1980, el telón de acero se resquebrajó. La OTAN ganaba la Guerra Fría: en 1986 Estados Unidos y la URSS firmaron el Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF); el Muro de Berlín cayó en 1989 con la consiguiente reunificación de Alemania un año más tarde; en 1990 la CSCE acordaba

<sup>28</sup> Disponible en <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a691208a.pdf>

las medidas de fomento de la confianza y la seguridad, que luego evolucionarían hacia el Tratado FACE en 1992; también se firmaba el tratado START, en 1991, y la disolución de la URSS y del Pacto de Varsovia en el mismo año.

A tenor de los resultados, la estrategia defensiva Respuesta Flexible, que durante más de veinte años había dominado el pensamiento estratégico había tenido éxito. Sin embargo, no significaba el Fin de la Historia como predijo Fukuyama, sino que nuevas amenazas empezaban a asomar en el horizonte: la Guerra del Golfo de 1990, el desmembramiento de Yugoslavia o la crisis económica mundial<sup>29</sup>, adelantaban la necesidad de una orientación estratégica radicalmente nueva, pasando del concepto de «defensa» al concepto más amplio de «seguridad».

Así las cosas, en la Cumbre de Roma de 1991, la OTAN aprueba un nuevo Concepto Estratégico<sup>30</sup>. Será el primero no clasificado y abierto al público en general, producto de la sensación de distensión.

El CE de 1991 se estructura en cuatro partes fundamentales: un análisis de la amenaza a partir de la cual elaborará la estrategia defensiva, reafirmación de sus principios fundacionales (su razón de ser), los pilares sobre los que se asentará la seguridad y, por último, un nuevo diseño de las fuerzas militares necesarias.

Igualmente, abre la posibilidad a desarrollar el contenido de uno de los documentos de pensamiento estratégico más trascendentes en la historia de la OTAN: el informe Harmel<sup>31</sup>. Escrito en 1967, el informe abogaba por la necesidad de distender a la vez que disuadir, por lo que había que dar un salto hacia el concepto más amplio de seguridad y usar las herramientas políticas necesarias para llevar a cabo la distensión. Veinticuatro años después de su redacción, la OTAN reconocía que había llegado el momento de ponerlo en práctica.

La OTAN considera que la posibilidad de un ataque masivo y por sorpresa en Europa ha pasado de ser altamente probable a altamente improbable. Sin embargo, nuevos riesgos multifacetas y multidireccionales han emergido y a los que hay que hacer frente. Si bien las dificultades económicas, sociales y políticas, las rivalidades étnicas y las disputas territoriales no son una amenaza a la integridad territorial de la Alianza, sí tienen consecuencias en la seguridad de los Estados miembros. Estos riesgos, unidos al hecho

<sup>29</sup> El crecimiento del PIB mundial pasó del 4,6% en 1988 al 1,4 en 1991. Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.mktp.kd.zg>

<sup>30</sup> Disponible en [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_23847.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm)

<sup>31</sup> Disponible en <https://www.nato.int/cps/en/natohq/80830.htm>

de que la URSS sigue manteniendo una capacidad convencional y nuclear de primer orden, permiten concluir que la OTAN sigue siendo necesaria. Además, la conclusión a la que se llega de este análisis es que la OTAN necesita evolucionar, ampliando el marco estratégico a uno más amplio: el marco de la seguridad.

Esta última conclusión es muy importante porque marcará las nuevas misiones que la OTAN se va a imponer, las nuevas capacidades que debe desarrollar y las nuevas fuerzas militares que debe disponer, que se pueden resumir en «menos fuerzas, menos disponibilidad».

En 1991, la OTAN se reafirma en sus principios fundacionales de la defensa de la integridad territorial, de la importancia del vínculo transatlántico, de la necesidad de que todos los miembros tengan el mismo nivel de seguridad, a la contribución al desarrollo democrático de Europa y a la resolución pacífica de disputas.

La seguridad de la Alianza se asienta sobre cuatro pilares fundamentales: la defensa colectiva, el diálogo, la cooperación y la gestión de crisis y prevención de conflictos.

La restauración generalizada de vínculos diplomáticos entre la Europa del este y la del oeste, es vista como una oportunidad única para establecer el diálogo en materia de seguridad y fomento de la libertad y la democracia. Los ejércitos tienen la oportunidad de intensificar los contactos militares y mostrar una mayor transparencia mutua.

Además, la OTAN insiste en que una de las líneas estratégicas a seguir es el desarrollo de mecanismos de cooperación bilaterales o multilaterales en todos los aspectos principales de la seguridad, con la finalidad de prevenir conflictos. Así, considera que la diplomacia preventiva y una gestión adecuada de las causas de las crisis potenciales cobran más importancia que en el pasado.

Como puede observarse, el CE de 1991 supone un cambio radical en el pensamiento estratégico de la OTAN. Ya no se trata de evaluar la amenaza militar del Pacto de Varsovia y la mejor forma de disuadir y hacerle frente. Se trata ahora de una amenaza difusa que el propio CE no es capaz de concretar.

La principal consecuencia de esta aproximación estratégica es que el concepto de defensa avanzada debe evolucionar hacia una presencia avanzada más reducida y que el principio de Respuesta Flexible debe ser revisado para no basar tanto la respuesta en las armas nucleares. Se considera que una guerra total es posible, pero no probable; y esto supuso una importante reducción de los ejércitos europeos.

La Alianza considera que las fuerzas convencionales deben reducir su tamaño y su nivel de disponibilidad, no siendo ya necesario el despliegue avanzado en la Europa central y debiéndose desplegar en toda el área. El nivel de fuerzas necesario debe ser aquel capaz de disuadir y hacer frente a un ataque limitado, dejando claro que la OTAN ya no contempla un ataque masivo de la Unión Soviética. Si fueran necesarias más fuerzas, tendría que acudir al refuerzo de unidades, a la movilización o al empleo de las reservas.

Pero si el reajuste en el ámbito convencional es notable, en las fuerzas nucleares va a ser drástico, y no solo por los tratados INF y START. El CE especifica que «el propósito fundamental de las fuerzas nucleares es político: preservar la paz y prevenir la coacción y cualquier clase de guerra». Así, se considera que las fuerzas nucleares basadas en Europa fortalecen especialmente el vínculo transatlántico en lo político y en lo militar, pero deben mantenerse en el mínimo nivel necesario para preservar la paz y la estabilidad. La OTAN renuncia, por primera vez desde su creación, al armamento nuclear táctico procediendo a su eliminación.

Todo lo anterior implicaba repensar la estructura militar integrada y empleo de fuerzas. Tres años después, en la Cumbre de Bruselas de 1994, se aprueba el nuevo concepto *Combined Joint Task Force* (CJTF), para permitir que la OTAN pudiera disponer de una fuerza multinacional y conjunta para llevar a cabo misiones temporales, principalmente no relacionadas con la defensa del territorio de la Alianza. Había nacido el embrión conceptual de las misiones que la OTAN iba a desarrollar en las décadas siguientes.

Sin embargo, este cuarto CE no va a durar mucho. Las guerras en los Balcanes, la oportunidad de integrar a la Europa del este (la OTAN contaba ya con 16 miembros<sup>32</sup>) y de convertirse en un actor global de seguridad obligó a ir más allá en esta nueva estrategia. Los cambios se habían quedado pequeños.

### **Actor global: sexto Concepto Estratégico**

En la Cumbre de Washington de abril de 1999 la Alianza aprobó su sexto CE<sup>33</sup>. La estructura del documento es muy similar al CE anterior, si bien el análisis de la situación estratégica contiene elementos diferenciadores que harán que la estrategia de la OTAN se apoye en cuatro pilares fundamentales: la defensa colectiva, la ampliación de la

<sup>32</sup> A los 12 fundadores se unieron Grecia y Turquía en 1952, Alemania en 1955 y España en 1982

<sup>33</sup> Disponible en [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_27433.htm?mode=pressrelease](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm?mode=pressrelease)

Alianza, el fomento de las asociaciones de cooperación y las operaciones de respuesta de crisis.

Ejemplo de ello fue que ese mismo año la República Checa, Hungría y Polonia entraban a formar parte de la OTAN, preparando el camino para que cinco años más tarde, en 2004, lo hicieran siete países más<sup>34</sup>.

En 1999, reconoce expresamente la importancia de los factores económicos, sociales, políticos y medioambientales en el concepto amplio de seguridad en la que la OTAN se considera comprometida, y en los que quiere actuar.

Al igual que todos los CE anteriores resalta la importancia del vínculo transatlántico, pues considera que la seguridad de Europa y Norteamérica es un todo indivisible. De hecho, considera que la presencia de las armas nucleares norteamericanas en Europa ayuda al fortalecimiento del vínculo.

El segundo y tercer pilar fundamental eran la decidida apuesta por la ampliación y el fomento de las asociaciones y mecanismos que fomenten la cooperación y el diálogo. La priorización dada en el CE de 1991 a la cooperación y el diálogo trajo como consecuencia la creación, ese mismo año, del Consejo de Cooperación Noratlántico, —reemplazado en 1997 por el Consejo de Asociación Euroatlántico (EAPC)— y, en 1994, de la Asociación por la Paz (PfP) y el Diálogo Mediterráneo (MD). El SC de 1999 les dará un impulso decidido que llevará, años más tarde, a la creación de la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI) y *Partners Around de World*.

Así, el EAPC se constituye como el foro fundamental de cooperación y consultas, favoreciendo la transparencia y confianza entre sus miembros para fortalecer la seguridad en Europa, el Cáucaso y Asia Central. La PfP, se centra en las relaciones bilaterales entre la OTAN y sus Estados miembros para asuntos más concretos de defensa como el control democrático de las fuerzas armadas, la interoperabilidad, desarrollo de capacidades o preparación para la participación en operaciones lideradas por la OTAN.

También, en 1997, se creó el primer mecanismo de cooperación directa con Rusia: el Acta Fundacional OTAN-Rusia sobre Relaciones Mutuas. El CE de 1999 lo considera como un mecanismo fundamental para la seguridad europea y en dicha acta las dos partes se comprometen a construir una Europa estable, pacífica y unida.

<sup>34</sup> Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania

En 1999, por primera vez en un CE, la OTAN cita a un país socio de manera expresa: Ucrania. Tras la independencia de la URSS, Ucrania se convirtió en el tercer país más nuclearizado del mundo. Dada la incertidumbre geopolítica del momento y su situación estratégica, la OTAN buscó su desnuclearización y el acercamiento. En 1994, Kiev acordó destruir el arsenal nuclear heredado de la URSS y en 1997 firmó la Carta NATO-Ucrania, adquiriendo una posición destacada respecto al resto de los socios de la OTAN. En 1999, la OTAN se compromete a mantener consultas políticas y a apoyar su desarrollo económico, soberanía, independencia e integridad territorial.

Conviene destacar también el concepto de Identidad de Defensa y Seguridad Europea (ESDI). Aprobado en la Cumbre de Berlín de 1996<sup>35</sup>, y que será el inicio de la actual cooperación con la Unión Europea, fue diseñado para que los países europeos reforzaran su compromiso en asuntos de seguridad, inicialmente a través de la Unión Europea Occidental, en un contexto de complementariedad con la Alianza. Básicamente se trataba de solucionar el problema que suponía la voluntad europea de participar en ciertas operaciones en las que Estados Unidos no quería o no podía participar. Así se acordó que los europeos pudieran emprender dichas operaciones accediendo la OTAN a compartir ciertas capacidades críticas que los países europeos en su conjunto carecían. Posteriormente este concepto se plasmará en los Acuerdos Berlín Plus entre la OTAN y la UE.

Prácticamente descartado un ataque nuclear o un ataque convencional masivo en Europa, la OTAN apuesta por la participación en operaciones de respuesta de crisis (operaciones no-Artículo 5), lo que supone dar carta de naturaleza a las operaciones que ya venía realizando en los Balcanes. Así, se compromete a apoyar operaciones de mantenimiento de la paz bajo la autoridad de Naciones Unidas o la OSCE. También se compromete a ayudar a sus socios PfP en prepararse para participar en operaciones lideradas por la OTAN. Aunque en el CE de 1991, la OTAN expresa la necesidad de participar en la gestión de crisis, no es hasta 1999 cuando la OTAN establece la necesidad de crear los mecanismos y adecuar las fuerzas militares para las operaciones que se definen por primera vez como no-Artículo 5.

Una vez desarrolladas las líneas estratégicas, el CE pasa a definir cómo deben ser las fuerzas de la OTAN, desarrollando más profundamente los cambios iniciados en 1991. Así, aunque siempre se mantiene la necesidad de disponer de capacidades que puedan

<sup>35</sup> Disponible en <https://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>

defender la integridad territorial de la Alianza, las Fuerzas Armadas deben orientarse a las operaciones de gestión de crisis, apoyar a otras organizaciones internacionales y a ser capaces de desplegar fuera del territorio de la Alianza. La OTAN miraba ya de forma decidida los despliegues militares fuera de su territorio en su concepción de organización de seguridad global.

Para ello, las fuerzas deben ser capaces de llevar a cabo actividades de fomento de la confianza, ser interoperables, formar unidades multinacionales, con grandes capacidades de despliegue y apoyo logístico y ser capaces de interactuar con el ámbito civil. Había establecido el marco en el que se generaría tres años más tarde, en el 2002, la Fuerza de Respuesta OTAN (NRF)<sup>36</sup> y la nueva Estructura de Fuerzas que incluiría Cuarteles Generales de Despliegue Rápido de nivel Cuerpo de Ejército (NRDC)<sup>37</sup>, como el español de Valencia.

Respecto a las armas nucleares consideraba que su empleo era «extremadamente remoto». Se daban por cancelados todos los planes de contingencia nucleares y se reconocía que las armas nucleares no apuntaban ya a ningún país en concreto. La OTAN dejaba de considerar de forma definitiva el uso del arma nuclear como una opción militar plausible. Solo se reservaba un arsenal estratégico «por si acaso».

Con el CE de 1999, la OTAN se impulsaba la evolución estratégica iniciada tras la disolución de la URSS. Sin embargo, la situación geopolítica mundial iba a cambiar de nuevo de forma drástica. El 11 de septiembre de 2001, por primera vez en sus 52 años de historia, el NAC iba a convocar el artículo 5 del Tratado, considerando que Estados Unidos había sido atacado y, por lo tanto, toda la OTAN lo había sido. Se iniciaba la guerra de Afganistán y la operación más larga de la historia de la OTAN.

### **Gestión de crisis: séptimo Concepto Estratégico**

En el año 2010, en la Cumbre de Lisboa, la Alianza alumbró lo que sería su séptimo y último CE<sup>38</sup>. Los atentados del 11-S no cambiaron su visión estratégica, sino que reforzaron la necesidad de convertirse en una suerte de mecanismo poderoso de respuesta de crisis, eso sí, focalizado en la amenaza asimétrica. Ni siquiera el amenazante resurgir ruso con el ciberataque de 2007 a Estonia o la invasión de Georgia en 2008 supusieron cambios drásticos en lo que sería el CE de 2010. Al igual que el

<sup>36</sup> Aprobado en la Cumbre de Praga de 2002, <https://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>

<sup>37</sup> Ver comunicado oficial OTAN en <https://www.nato.int/docu/update/2002/09-september/e0923a.htm>

<sup>38</sup> Disponible en <https://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>

conflicto de Kosovo influyó en la redacción del CE de 1999, las operaciones en Afganistán guiaron el de 2010.

Cabe destacar que este CE fue elaborado por un grupo de 12 expertos<sup>39</sup>, encabezados por la exsecretaria de Estado norteamericana, Madeleine Albright, principalmente diplomáticos y personas relevantes vinculadas al mundo de relaciones internacionales y empresarial. Sin embargo, no contó con ningún militar. Además, se reduce la extensión del documento a la mitad en relación a los dos CE anteriores.

Así, el documento, siguiendo pautas anteriores, se estructura en tres partes: un análisis de la amenaza, los pilares fundamentales estratégicos y consideraciones sobre las fuerzas armadas que necesita la Alianza para llevarlas a cabo, si bien este último punto es especialmente breve en comparación con los seis CE anteriores.

Entre los nuevos riesgos de seguridad que el CE menciona destacan el terrorismo, a quien considera una «amenaza directa a la seguridad de los ciudadanos», los ciberataques, la necesidad de una defensa antimisil, dada la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores de lanzamiento y la protección de las líneas de comunicación, transporte y tránsito de mercancías.

Sigue reconociendo que la amenaza de un ataque convencional sigue siendo baja, aunque no puede ser ignorada, dado el rearme que determinados países están llevando a cabo.

Siguiendo la línea iniciada en 1991 e impulsada en 1999, la OTAN define tres pilares fundamentales donde apoyar su pensamiento estratégico: la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa.

En relación con la defensa colectiva, aunque expresamente reconoce que no considera a ningún país como adversario, se reafirma de nuevo que está basada en una mezcla de capacidades nucleares y convencionales.

Aunque la OTAN quiere «crear las condiciones para un mundo sin armas nucleares» y que considera que «las circunstancias en las cuales el uso de las armas nucleares podría contemplarse son extremadamente remotas», también deja claro que mientras existan armas nucleares la OTAN seguirá siendo una alianza nuclear.

Así, considera que las capacidades de las que la OTAN debe dotarse deben incluir suficientes fuerzas para realizar, simultáneamente, varias operaciones principales y de

<sup>39</sup> Ver composición en <https://www.nato.int/strategic-concept/experts-strategic-concept.html> Hubo un español como experto que fue Fernando Perpiñá-Robert Peyra.

menor tamaño y a distancias estratégicas. Insiste en la despleabilidad y multinacionalidad de las fuerzas, validadas por el concepto de la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF), en la necesidad de dotarse de capacidades de defensa anti misil balístico y contra ciberataques, y de mejorar la capacidad de hacer frente al terrorismo. El segundo pilar fundamental es la gestión de crisis, en la que se intenta dar un paso más decidido que en 1999. Influida por las lecciones aprendidas en los Balcanes y Afganistán, reconoce la necesidad de crear capacidades distintas a las militares, dentro de la Alianza, para trabajar de forma unificada —política, militar y civilmente— en la prevención y gestión de conflictos. En este punto, reconoce la necesidad de mejorar la capacidad de planeamiento civil-militar en todo el espectro de los conflictos, lo que supone un cambio importante respecto al pasado.

Reafirma que las operaciones lideradas por la OTAN son una contribución indispensable a la seguridad internacional, pero que se necesita desarrollar doctrina y capacidades para operaciones contrainsurgencia, de estabilización y de reconstrucción, así como para adiestrar y desarrollar fuerzas locales.

El tercer pilar es la seguridad cooperativa. La OTAN empieza a recoger los frutos de sus decididos esfuerzos, iniciados en 1991, por la asociación y ampliación de la OTAN (en el momento de la firma del CE la Alianza ya contaba con 28 miembros). Una vez asentadas las distintas asociaciones, en 2010 se da un impulso decidido a usarlas para exportar seguridad en todas las áreas estratégicas para la Alianza. Reconoce a la Unión Europea como su socio principal y pone en valor la necesaria cooperación y complementariedad de ambas organizaciones.

En relación con Rusia, la OTAN considera que la relación entre ambos es de importancia estratégica al contribuir a la paz, seguridad y estabilidad. Sigue apostando por una reciprocidad en temas de seguridad y pretende mejorar la cooperación en asuntos de defensa antimisil, contra piratería, contra narcóticos y contra terrorismo.

Finalmente, en relación de a los medios necesarios para llevar a cabo las líneas estratégicas, la OTAN ya no hace referencia solo a las fuerzas con las que debe contar, sino que utiliza un término más amplio que el militar: «recursos».

El CE de 2010 puede considerarse como una evolución de los dos anteriores, en los que la razón de ser de la Alianza, la defensa del territorio, pasa a un segundo nivel dada la baja probabilidad de un ataque, en beneficio de las operaciones de gestión de crisis alrededor del mundo.

## Conclusiones

A lo largo de sus 70 años de historia, la OTAN ha sabido adaptarse a nuevas situaciones geopolíticas y a tensiones internas. Así, evolucionó desde una defensa centrada en el territorio europeo y basada prácticamente solo en el arma nuclear, a una suerte de mecanismo de prevención y gestión de crisis con vocación internacional.

Conviene recalcar la bondad del sistema de toma de decisiones por consenso que ha permitido «acomodar» las distintas dinámicas internas de la Alianza. Como ejemplos podemos citar a Francia que pudo inicialmente encontrar «su hueco», continuar como un actor relevante aun habiendo abandonado la estructura militar integrada y, posteriormente, volver a integrarse; o la difícil colaboración con la Unión Europea dadas las tensiones relacionadas con Grecia, Turquía y Chipre.

Hay un factor común en los siete CE de la Alianza: el valor del vínculo transatlántico. Durante 70 años la OTAN ha venido reconociendo que su fortaleza como organización es proporcional a la fortaleza del vínculo transatlántico. La defensa de Norteamérica está íntimamente ligada a la defensa de Europa y viceversa, y hay dos pilares que sustentan dicho vínculo: los mecanismos de consultas entre las naciones miembros y el armamento nuclear.

Pero tal vez los ejemplos más claros de su éxito sea el crecimiento de nuevas adhesiones, pasando de 12 países iniciales a 29, y las asociaciones de cooperación («partenariado») creadas con aquellos países que eran clave, en su momento, para la defensa de los intereses estratégicos de la Alianza, aunque habría que preguntarse por su rendimiento actual y, por lo tanto, de la validez del CE actual.

El enorme cambio que se ha producido en el panorama internacional podría llegar a aconsejar un nuevo CE. Rusia, ya no es un socio fiable para fomentar la paz e integridad territorial de Europa, tal como acordaron en el Acta Fundacional NATO-Rusia. La intervención en Ucrania en 2014, uno de los socios principales de la OTAN, trajo consigo la interrupción de la cooperación. La anexión de Crimea, el fin práctico del Tratado INF, el rearme ruso, la aplicación de la llamada Doctrina Gerasimov (conflicto híbrido) o la intervención en Siria, han cambiado los paradigmas geopolíticos sobre los que se construyó el CE. Todo ello unido al acceso por parte de actores no estatales a las nuevas tecnologías, a la inteligencia artificial o a la influencia en el entorno de la información,

deberían hacer repensar a la OTAN sobre la validez de los actuales pilares fundamentales: la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa.

*Ángel José Adán García\**  
Coronel del Ejército de Tierra, DEM