

Capítulo primero

Los ocho conceptos estratégicos de la historia aliada

Ignacio Fuente Cobo

Resumen

La Organización del Tratado del Atlántico Norte ha sido desde su fundación en 1949 una alianza fundamentalmente estratégica por la amplitud de su mandato, el enorme poder de sus socios y la ambiciosa naturaleza de su misión, y la estrategia ha sido el elemento unificador que ha cohesionado la política de la Alianza a lo largo de su historia. La elaboración de estrategias forma parte de su código genético hasta el punto de ser la herramienta que ha permitido a la Alianza hacer frente a la sucesión de amenazas existenciales y desafíos externos a los que ha tenido que hacer frente durante sus más de siete décadas de existencia. La redacción de sucesivos conceptos estratégicos ha implicado, en cada caso, alinear consideraciones estratégicas, geográficas y de recursos complementarios, pero también conceptos antagónicos como son la disuasión nuclear y las fuerzas convencionales, las distintas regiones y los «flancos» de la Alianza, o los diversos activos y contribuciones de los aliados. El éxito en lograrlo por medio del consenso ha asegurado la indispensable unidad de propósito que ha caracterizado a la OTAN durante su larga singladura estratégica.

Palabras clave

Concepto, disuasión, seguridad, defensa, respuesta.

La creación de la OTAN y la formulación del primer concepto estratégico (1950)

Desde 1949 hasta nuestros días la OTAN ha aprobado siete conceptos estratégicos. Los cuatro primeros, redactados durante la época de la Guerra Fría, se basaron preferentemente en la disuasión y la defensa colectiva, aunque con una atención creciente al diálogo y la distensión a medida que esta fue perdiendo fuerza. A partir de 1991, y hasta nuestros días se han emitido, tres conceptos estratégicos —en 1991, en 1999 y en 2010—, que responden al contexto geopolítico y de seguridad al que se ha enfrentado la Alianza en cada momento histórico.

El primer documento de estrategia de la OTAN fue *El concepto estratégico para la defensa de la zona del Atlántico Norte*, de 6 de enero de 1950 y en él, la Alianza definía como su misión principal la de disuadir la agresión, de manera que actuaría militarmente solo si la disuasión fallaba y era atacada. La OTAN advertía a las naciones del Tratado del Atlántico Norte que no debían dejarse engañar por las condiciones existentes al final de la Segunda Guerra Mundial cuando los aliados contaban con un enorme poder militar, por lo que la disuasión solo podía basarse en las armas nucleares que compensase la inferioridad numérica en términos convencionales con respecto a la URSS.

En este sentido, el concepto estratégico declaraba que la Alianza debía «asegurar la capacidad de llevar a cabo bombardeos estratégicos rápidamente por todos los medios posibles y con todo tipo de armas, sin excepción» asumiendo que la Unión Soviética haría lo mismo para llegar al Atlántico, el Mediterráneo y Oriente Medio. La Alianza pensaba que solo podía contar con una fuerza convencional creíble, si esta llevaba a la Unión Soviética al convencimiento de que *la guerra no compensa*, y de que, en caso de que la provocase, la OTAN era capaz de llevar a cabo con éxito la defensa del área de responsabilidad euroatlántica.

No obstante, este primer concepto estratégico tuvo una vida efímera y pronto fue superado por los acontecimientos internacionales.

La guerra de Corea y el segundo concepto estratégico (1952)

La invasión de Corea del Sur, el 25 de junio de 1950, por fuerzas norcoreanas apoyadas por la Unión Soviética tuvo un impacto inmediato en el pensamiento estratégico aliado. De manera impre-

vista, norteamericanos y europeos se dieron cuenta de que Europa Occidental también tenía un país dividido por líneas ideológicas, como era Alemania, el cual podía convertirse en el próximo objetivo de los soviéticos. La inferioridad convencional hizo imperioso abordar dos cuestiones fundamentales para la Alianza como eran incrementar la eficacia de las estructuras militares de la OTAN y mejorar la capacidad de respuesta de sus fuerzas militares.

El 19 de diciembre de 1950, el Consejo Atlántico solicitó, dado su prestigio, el nombramiento del general Dwight D. Eisenhower como primer comandante supremo aliado en Europa (SACEUR) y se le encomendó la creación de la nueva Sede Suprema de las Potencias Aliadas de Europa (SHAPE), cuyo cuartel general quedó activado el 2 de abril de 1951. Un año después, en 1952, se creaba el Mando Aliado o del Atlántico y se establecía una tercera área principal de la OTAN en el canal de la Mancha. Con estas medidas, se trataba de facilitar el rápido acceso de los refuerzos transatlánticos en caso de invasión soviética de Europa. El 18 de febrero de 1952, Grecia y Turquía se unieron a la Alianza y, poco después, en la reunión del Consejo del Atlántico Norte de Lisboa del 20 al 25 de febrero de 1952, la Alianza mejoró su estructura organizativa, creando el puesto de secretario general.

Estos cambios provocaron la redacción del segundo concepto estratégico de la OTAN que adoptó la denominación de *Concepto estratégico para la defensa del área del Atlántico Norte* (MC 3/5) siendo aprobado por el Consejo Atlántico el 3 de diciembre de 1952¹. El nuevo concepto estratégico respetaba los principios básicos descritos en el anterior —del que no difería en lo sustancial— y lo único que hacía era actualizar su orientación estratégica de manera que reflejase la incorporación de dos nuevos miembros y los cambios organizativos acometidos en los últimos tiempos².

Una cuestión colateral que planteó la invasión coreana fue la de abordar la delicada cuestión del papel que debía jugar Alemania,

¹ NATO Archives: NATO Strategy Documents 1949-1969.

² Un nuevo documento complementario, la Orientación estratégica (MC 14/1), aprobado por el Consejo Atlántico el 15-18 diciembre de 1952 en París, afirmaba que el objetivo estratégico de la Alianza era «garantizar la defensa del área de la OTAN y destruir la voluntad y la capacidad de la Unión Soviética y sus satélites para hacer la guerra...». Aunque la forma de conseguirlo sería mediante una ofensiva aérea y, en paralelo, realizando operaciones aéreas, terrestres y marítimas, el recurso a las armas nucleares se mantenía, e incluso se incrementaba, afirmando que los ataques aéreos aliados utilizarían «todos los medios posibles con todo tipo de armas, sin excepción». NATO Archives: NATO Strategy Documents 1949-1969.

de manera que la OTAN pudiese definir una «estrategia avanzada», en la que colocase sus defensas tan cerca del telón de acero como fuera posible. Aunque los soviéticos en la llamada *nota de Stalin*³ habían propuesto la reunificación de Alemania y la retirada de las cuatro potencias ocupantes a condición de la neutralización del país, los Estados Unidos junto con Francia y Gran Bretaña rechazaron esta propuesta pensando, en palabras del que fuera primer canciller de Alemania occidental Conrad Adenauer, que *neutralización significaba soviétización*⁴. De esta manera, la República Federal de Alemania accedió el 6 de mayo de 1955 a la OTAN, en lo que fue definido como «un momento decisivo en la historia de nuestro continente»⁵.

La represalia masiva y el tercer concepto estratégico aliado (1957)

En 1953, la *nueva mirada*⁶ de la política de defensa norteamericana de la administración del presidente Eisenhower puso un mayor énfasis en el uso de armas nucleares mediante la integración completa de la política nuclear en la estrategia de la OTAN, lo que permitiría aumentar la eficacia sin tener que gastar más en defensa. Las líneas generales de esta nueva estrategia que se conoció como de *represalia masiva* fueron expuestas en un discurso del secretario de Estado, John Foster Dulles, el 12 de enero de 1954 y se convirtieron en el elemento clave de la nueva estrategia de la OTAN. Venían a decir que, en un mundo en el que «el advenimiento de los sistemas de armas atómicas cambiará drásticamente las condiciones de la guerra moderna»⁷, las armas nucleares debían ser usadas desde un primer momento.

³ Fisac Seco, J. (2013). *De la II Guerra Mundial a la Guerra Fría*. Tomo II. Londres, Lulu com Edit. P. 174.

⁴ Steininger, R. (1990). *The German Question: The Stalin Note of 1952 and the Problem of Reunification*. New York, Columbia University Press. P. 1.

⁵ La definición fue dada por Halvard Lange, ministro de Asuntos Exteriores de Noruega y uno de los miembros del Comité de los Tres que planificaban para la OTAN formas de colaboración no military. Ver Christopher Cox, C. (April 26, 2007). Speech by SEC Chairman: Address to the American Academy in Berlin and the American Chamber of Commerce in Germany. Hans Arnhold Center, Berlin. Disponible en: <https://www.sec.gov/news/speech/2007/spch042607cc.htm>

⁶ David, F. (2010). The doctrine of massive retaliation and the impossible nuclear defense of the Atlantic Alliance. *The Routledge Handbook of Transatlantic Security*, Routledge. Disponible en: <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9780203846698>

⁷ MC 48, NATO Archives: NATO Strategy Documents 1949-1969, XVIII.

Estos nuevos conceptos, junto con los intentos de la Unión Soviética de aprovechar la división occidental durante la *crisis de Suez* de 1956, para reprimir el intento de Hungría de avanzar hacia un socialismo democrático⁸, aceleraron la elaboración del nuevo *Concepto estratégico general para la defensa del área de la OTAN* (MC 14/2) y del documento complementario *Medidas para implementar el concepto estratégico* (MC 48/2).

La OTAN no aceptaba, dada su inferioridad en capacidades militares convencionales, el concepto de guerra limitada con la URSS afirmando que «Si los soviéticos estuvieran involucrados en una acción local hostil y buscaran ampliar el alcance de tal incidente o prolongarlo, la situación demandaría la utilización de todas las armas y fuerzas a disposición de la OTAN, ya que en ningún caso existe un concepto de guerra limitada con ellos». Se trataba, por tanto, de que la OTAN asegurase su capacidad de llevar a cabo, desde el primer momento, una contraofensiva nuclear instantánea y devastadora por todos los medios disponibles y, al mismo tiempo, desarrollase su capacidad de absorber y sobrevivir a un ataque enemigo; y todo ello al menor coste posible.

Mientras la OTAN endurecía su posición estratégica y militar, en paralelo, decidió reforzar su papel político como alianza siguiendo las recomendaciones de lo que se vino a conocer como el *Informe de los tres reyes magos*⁹, o *Informe sobre la cooperación no militar en la OTAN* y que había sido elaborado por tres ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN: Lester Pearson (Canadá), Gaetano Martino (Italia) y Halvard Lange (Noruega). El informe proponía dar un nuevo impulso a la consulta política entre los países miembros sobre todos los aspectos de las relaciones entre el Este y Occidente, así como incrementar la cooperación entre los socios en unos momentos en los que la crisis de Suez había mostrado la fragilidad de la solidaridad transatlántica.

Este informe, junto con el informe Harmel publicado en 1967 deben considerarse los primeros pasos de la OTAN hacia un enfoque más cooperativo de las cuestiones de seguridad, un concepto que adquiriría una creciente importancia en los años posteriores al fin de la Guerra Fría.

⁸ Wampler, R. A. (1990). *NATO Strategic Planning and Nuclear Weapons 1950-57. Nuclear History Program Occasional Paper 6*. College Park, Center for International Security Studies.

⁹ NATO - News. (13 Dec. 2016). *The Three Wise Men Report and the origins of the NATO Science for Peace and Security Programme*. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_139363.htm

La doctrina de la respuesta flexible y el cuarto concepto estratégico (1968)

Muy pronto, un concepto estratégico tan categórico como era el de represalia masiva empezó a ser cuestionado. El principal motivo era que la Unión Soviética había desarrollado extraordinariamente su capacidad nuclear, incluyendo sus capacidades de misiles balísticos, por lo que, a medida que iba aumentando su potencial nuclear, disminuía la ventaja comparativa de la OTAN en la disuasión, hasta el punto de que esta había quedado anulada.

La disuasión basada ahora en el equilibrio nuclear pasó a denominarse *destrucción mutuamente asegurada*, o popularmente MAD por su acrónimo en inglés¹⁰. Venía a afirmar que ninguna de las dos superpotencias estaba dispuesta a lanzar un ataque nuclear masivo, en el entendimiento de que la capacidad nuclear residual que le quedase a la potencia atacada sería suficiente para destruir al agresor. Pero la disuasión nuclear no impedía a la Unión Soviética amenazar la posición aliada en crisis locales, como ocurrió durante la segunda crisis en Berlín de 1958-1962, por lo que el problema que se le planteaba a la OTAN era el de cómo reaccionar ante amenazas que estaban por debajo del umbral de un ataque total. La conclusión a la que se llegó era la de que, el incremento de las capacidades nucleares soviéticas, había convertido en obsoleta la Estrategia de Represalia Masiva, y que no se podía justificar desencadenar una guerra nuclear total por crisis de alcance limitado, como era la de Berlín¹¹.

La respuesta llegó con la llegada a la Casa Blanca en 1961 de la nueva administración americana del presidente Kennedy. En su discurso inaugural describió a unos Estados Unidos y una Unión Soviética, que competían para «alterar ese equilibrio incierto de terror que gobierna la guerra final de la humanidad»¹². Los Estados Unidos comenzaron ahora a defender una postura no nuclear más fuerte para la OTAN y la necesidad de desarrollar una estrate-

¹⁰ Extended deterrence and mutual assured destruction: 1950-1968. (1982). The Adelphi Papers, 22:175, pp.6-12. DOI: 10.1080/05679328208457401

¹¹ Adán García, Á. J. (Abril 2019). *70 años de evolución estratégica en la OTAN*. Documento Marco IEEE, 14. Enlace web IEEE y/o enlace bie3.

¹² John F. Kennedy: Inaugural Address. U.S. Inaugural Addresses. (1989). Disponible en: <https://www.bartleby.com/124/pres56.html>. Este término había sido anticipado por Albert Wohlstetter, de la *RAND Corporation*, en un artículo aparecido en la revista *Foreign Affairs* en enero de 1958. Ver: The Delicate Balance of Terror. *RAND*. Disponible en: <https://www.rand.org/pubs/papers/P1472.html>

gia de *respuesta flexible*¹³ en el que se utilizase una amplia gama de opciones diplomáticas, políticas, económicas y militares para disuadir un ataque enemigo, más allá de las armas nucleares.

Hacia mediados de la década de los sesenta, la resistencia interna de varios países a este concepto estratégico había quedado superada, especialmente tras la salida de Francia de la estructura militar integrada en 1966, por lo que la Alianza adoptó su cuarto concepto estratégico de la OTAN, o *Concepto estratégico general para la defensa del área de la Organización del Tratado del Atlántico Norte* (MC 14/3), el 16 de enero de 1968¹⁴.

La estrategia de respuesta flexible proponía contrarrestar una situación desfavorable de equilibrio nuclear pero superioridad convencional soviética¹⁵, identificando tres tipos de respuestas militares frente a una agresión: defensa directa para derrotar la agresión en el nivel en el que el enemigo eligiera luchar; escalada deliberada que añadía una serie de posibles pasos para derrotar la agresión, al aumentar la amenaza de empleo de armas nucleares a medida que la crisis se intensificara; finalmente, respuesta nuclear generalizada, vista como el último factor disuasorio.

Aunque muchos europeos dudaban de que, en el tramo final de la escalada, un presidente de los Estados Unidos estuviera dispuesto a sacrificar una ciudad estadounidense por una ciudad europea¹⁶, la realidad es que, tanto el nuevo concepto estratégico (MC 14/3) como el documento complementario *Medidas para implementar el concepto para la defensa del área de la OTAN* (MC 48/3) se mostraron tan inherentemente flexibles, en sustancia e interpretación, que siguieron siendo válidos hasta el final de la Guerra Fría.

El Informe Harmel y el enfoque cooperativo de la seguridad aliada

Mientras fijaba sus objetivos estratégicos para los siguientes 20 años, la OTAN decidió redactar en 1966 un informe que con-

¹³ Legge, J. M. (1983). *Theater Nuclear Weapons and the NATO Strategy of Flexible Response*. RAND Corporation. P. 8.

¹⁴ NATO Archives: NATO Strategy Documents 1949-1969.

¹⁵ Para ello, la Unión Soviética contaba, además de una creciente capacidad nuclear, con 80 divisiones que podía lanzar contra Europa Occidental en el plazo de 4 a 15 días. Ver: Decisions of Defence Planning Committee in Ministerial Session (DPC/D (67)23). (11 de mayo de 1967). Disponible en: <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a670511a.pdf>

¹⁶ Legge, J. M. *Op. cit.*, p. 39.

templase la seguridad desde un doble enfoque político y militar. El *Informe Harmel* o el *Informe sobre las tareas futuras de la Alianza*¹⁷ se redactó en el contexto del cuestionamiento por algunos aliados de la relevancia de la OTAN provocado por la retirada de Francia de la estructura militar integrada¹⁸.

En el mismo, se defendía la necesidad de mantener una defensa adecuada mientras se proponía reducir las tensiones en las relaciones Este-Oeste buscando soluciones políticas a los problemas subyacentes que dividían Europa. Para ello, el informe definía dos tareas específicas: una política, con la formulación de propuestas para reducciones equilibradas de fuerzas en el Este y el Oeste de Europa y otra militar, con la defensa de las zonas expuestas, especialmente el Mediterráneo.

El *Informe Harmel* introdujo la noción de disuasión y detente, ampliando el *Informe de los reyes magos*, lo que permitiría a la OTAN dar, a partir de 1991, los primeros pasos de la OTAN hacia un enfoque más cooperativo de las cuestiones de seguridad.

Entre 1967 y 1991, todavía hubo momentos de gran tensión entre los dos bloques, como ocurrió con la invasión soviética de Afganistán en 1979, o el despliegue de misiles SS-20 soviéticos. A esto último, la OTAN reaccionó adoptando su *Decisión de doble vía* en diciembre de 1979¹⁹: ofreció al Pacto de Varsovia una limitación mutua de misiles balísticos de alcance medio e intermedio, al tiempo que amenazó a Moscú, en caso de no aceptar esta propuesta, con desplegar misiles tácticos Pershing y misiles de crucero en Europa, lo que finalmente terminó por hacer.

A mediados de los años ochenta, la situación de equilibrio estratégico se rompió con la que se denominó *Revolución en los asuntos militares*²⁰ (RMA), una nueva estrategia de compensación lanzada por los Estados Unidos en la cual se confiaba en la tecnología para contrarrestar la superioridad convencional y nuclear con que con-

¹⁷ NATO. (13-Dec.-1967). Official text: The Future Tasks of the Alliance: Report of the Council ('The Harmel Report'). Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26700.htm

¹⁸ Locher, A. and Nuenlist, C. (eds.). (2004). Parallel history project on NATO and the Warsaw Pact (PHP). The Future Tasks of the Alliance: NATO's Harmel Report, 1966/67. *PHP Publications Series*. Washington, D.C., Zurich. P. 4.

¹⁹ The Euromissile Showdown. *Air Force Magazine*. Disponible en: <https://www.airforcemag.com/article/the-euromissile-showdown/>

²⁰ Chapman, G. (2003). An Introduction to the Revolution in Military Affairs. XV Amaldi Conference on Problems in Global Security. Helsinki. Disponible en: <http://www.lincci.it/rapporti/amaldi/papers/XV-Chapman.pdf>

taba la Unión Soviética. Fruto de esa concepción tecnológica de la guerra, fueron los desarrollos armamentísticos que configuraron los conflictos de los años noventa y de la primera década de este siglo, como los misiles guiados por láser, los sistemas de mando y control informatizados, los drones, o los aviones invisibles, entre otras capacidades militares, que permitieron a los aliados adquirir una ventaja decisiva sobre una Unión Soviética incapaz de seguir el ritmo acelerado impuesto por los norteamericanos.

Al mismo tiempo, el temor soviético a caer de nuevo en una escalada que no podía permitirse, junto con sus dificultades internas que se conocerían años después, crearon un nuevo clima propicio a la distensión que permitió la firma de los acuerdos entre Estados Unidos y la Unión Soviética sobre limitaciones de armas estratégicas y sistemas de misiles antibalísticos, (SALT I y SALT II, este último no ratificado), así como la firma de las *Conversaciones de reducción de armas estratégicas entre Estados Unidos y la Unión Soviética* (START) y el *Tratado sobre fuerzas nucleares de alcance intermedio* (INF).

El quinto concepto estratégico aliado (1991) y el fin de la GUERRA FRÍA

Durante la Guerra Fría, el papel estratégico de la Alianza como elemento disuasorio de la guerra fue indiscutible, lo que se tradujo en que la OTAN nunca tuviera que defenderse. Pero, con su fin, el formidable adversario que había sido la Unión Soviética desapareció y Rusia junto con los países del Pacto de Varsovia, se convirtieron en socios (*partners*) de la OTAN, incluso en muchos casos en nuevos candidatos a miembros. La OTAN se transformó, después de 1990, en un actor estratégico más proactivo adoptando un enfoque más amplio y ambicioso de su estrategia, de manera que los conceptos básicos de disuasión y defensa se complementaron con las nociones de cooperación y seguridad, al tiempo que se amplió el radio de acción de la Alianza fuera del área recogida en el Tratado de Washington²¹.

El quinto concepto estratégico aprobado por los jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN en su Cumbre de Roma en noviembre de 1991 reflejaba, con una visión optimista, las turbulencias políticas y militares y la incertidumbre de la época, con revueltas populares en las naciones de Europa central y oriental, los Estados Unidos

²¹ Ruiz Palmer, D. A. (2012). Two decades of operations: taking stock, looking ahead. *NATO Review*. Chicago. Summit special edition.

interviniendo en el Golfo Pérsico al frente de una coalición y con Yugoslavia desintegrándose en medio de una brutal guerra civil.

La evaluación que hizo la OTAN de estos desarrollos, le llevó a la conclusión de que el entorno de seguridad había experimentado una profunda transformación y la amenaza soviética había desaparecido. No obstante, el propósito esencial de la OTAN de «salvaguardar la libertad y la seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares» seguía siendo válido en el nuevo contexto de seguridad, así como la necesidad de preservar el equilibrio estratégico dentro de Europa. Como consecuencia, los aliados decidieron adoptar «un enfoque amplio de seguridad a través del diálogo, la cooperación y el mantenimiento de las capacidades de defensa colectiva, tres elementos de la política de seguridad aliada que se refuerzan mutuamente»²².

En definitiva, el colapso del poder militar soviético, y el surgimiento de los Estados Unidos como la única *hiperpotencia*²³ global planteó nuevamente la cuestión de la utilidad de la Alianza, al tiempo que la sustitución de la masa por la tecnología impulsó a los aliados a una carrera en pos de la reducción de sus ejércitos²⁴. La solución a las dudas existenciales sobre el papel que podía desempeñar la OTAN en una Europa postsoviética fue la de apostar por una contribución a la gestión de crisis y el control de conflictos fuera de su ámbito geográfico tradicional, un concepto que se vio favorecido por el resurgir, a partir de 1991, de los conflictos en los Balcanes.

En julio de 1992, los aliados acordaron considerar, caso por caso, la posibilidad de participar en actividades de mantenimiento de la paz bajo los auspicios de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Este compromiso se amplió en diciembre siguiente para incluir actividades de las Naciones Unidas en el ámbito del capítulo VII de la *Carta de San Francisco*.

El sexto concepto estratégico aliado (1999) y las lecciones de los Balcanes

Las lecciones aprendidas en estos años de guerras balcánicas llevaron a la Alianza al convencimiento de que, en el futuro, la OTAN

²² NATO. (07-Nov.-1991). Official text: The Alliance's New Strategic Concept . Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm

²³ Les États-Unis : hyperpuissance ou empire? *Cairn.info*. Disponible en : <https://www.cairn.info/revue-cites-2004-4-page-139.htm>

²⁴ Adán García, Á. J. *Op. cit.*, p.19.

podía, y debía, desempeñar un papel más activo en las operaciones de gestión de crisis, incluso si la zona de intervención estaba fuera del área del Tratado del Atlántico Norte y la operación no implicaba compromisos de defensa colectiva. Para estas operaciones que se conocieron como de *Artículo n.º 5*, la Alianza podía servirse del artículo 4 del Tratado en el que los aliados se comprometían a «consultar juntos cuando, en opinión de cualquiera de ellos, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de cualquiera de las Partes está amenazada».

En la Cumbre de Washington de 1999, coincidiendo con el 50 aniversario de la OTAN, los aliados adoptaron un nuevo concepto estratégico²⁵ basado en una definición amplia de la seguridad, que reconocía la importancia de los factores políticos, económicos, sociales y ambientales además de la dimensión de defensa. En un contexto estratégico definido como *prometedor*, pero que había sufrido importantes cambios desde el final de la Guerra Fría, la transformación del concepto de defensa colectiva por el de seguridad compartida, abrió el debate sobre el papel que debería jugar la OTAN en el futuro.

Para resolverlo, el nuevo concepto estratégico proponía mantener «una combinación adecuada de fuerzas nucleares y convencionales con base en Europa»²⁶, que las hiciera creíbles para cumplir con la gama completa de misiones de la Alianza. Las tareas de seguridad fundamentales de una OTAN que *no se considera adversaria de ningún país*, eran la seguridad mediante la resolución pacífica de conflictos, la consulta y la disuasión y defensa, a las que se agregaban ahora la gestión de crisis y la asociación (*partnership*).

Para convertir la Alianza en un instrumento efectivo de poder y proyección militar de alcance global, la OTAN aprobó en Praga en 2002 dos importantes iniciativas: la denominada *Compromiso de capacidades de Praga* (PCC) y la más conocida como *Fuerza de respuesta de la OTAN* (NRF). La primera suponía una clara apuesta por mejorar la capacidad militar de los socios europeos, priorizando la inversión en aquellas capacidades militares que eran tecnológicamente avanzadas. Ahora bien, el problema que

²⁵ *NATO Review*, N.º 2. (Summer 1999). Pp. 19-22. Disponible en: <https://www.nato.int/docu/review/1999/9902-04.htm>

²⁶ North Atlantic Treaty organization. (24 Apr. 1999). The Alliance's Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. Press Release NAC-S(99) 65. Issued on 24 Apr. 1999. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm

tenía era que se trataba solo de una declaración política, sin fuerza legal vinculante, y lo que es más importante, sin que llevara aparejada algún tipo de compromiso de gasto por lo que, en la época de los «dividendos de la paz», fue pronto abandonada.

Más importante fue la aprobación de una *Fuerza de respuesta OTAN* (NRF) definida como «una fuerza robusta, de alta disponibilidad, capaz de desplegar rápidamente cuando y donde fuera requerida y de participar en todo el espectro de las misiones OTAN»²⁷ y cuya operatividad debería alcanzarse en 2006. Esta fuerza debía ser el catalizador de toda la transformación de la OTAN, al actuar como motor para incrementar las capacidades militares de los aliados europeos. De esta forma, aunque su dimensión fuera pequeña (hasta 20.000 hombres), debía estar en condiciones de interoperar sin demasiados problemas con los norteamericanos.

Con relación a la actuación fuera de área y la lucha contra el terrorismo, intrínsecamente ligada a las capacidades nacionales, la OTAN tomó la decisión de hacerse cargo de la Misión de Asistencia a Afganistán (ISAF) bajo mandato de NN. UU. Esta misión fue considerada por el secretario general de la Organización, Jaap de Hoop, como la «máxima prioridad de la OTAN»²⁸ y así lo sería en los años siguientes.

El séptimo concepto estratégico aliado (2010) y las nuevas amenazas

La necesidad de respuestas ante ataques terroristas como los de septiembre de 2001 en los Estados Unidos obligó a la Alianza a abordar cambios sustanciales en su estrategia, de manera que reflejase un entorno de seguridad que ya no se limitaba geográficamente a Europa. En noviembre de 2006 se dio un primer paso en la nueva dirección cuando los líderes de la OTAN aprobaron la *Orientación política integral* que establecía el marco y las prioridades en cuanto a capacidades de planeamiento e inteligencia de la Alianza para los próximos 10 a 15 años, en un entorno de

²⁷ NATO Response Force. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49755.htm

²⁸ Sarmelando, J. (6 de enero de 2004). El nuevo secretario general de la OTAN sitúa a Afganistán como primera tarea. *ABC*. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-nuevo-secretario-general-otan-situa-afganistan-como-primera-tarea-200401060300-230488_noticia.html

seguridad en el que la Alianza reconocía la posibilidad de eventos impredecibles.

Posteriormente, en la Cumbre de Estrasburgo-Kohl de abril de 2009, los líderes aliados respaldaron la *Declaración sobre la seguridad de la Alianza* que, entre otras cosas, pedía un nuevo concepto estratégico. Esto provocó un debate y un análisis exhaustivos de los problemas de la Alianza y ofreció una oportunidad para repensar, cambiar las prioridades y reformar una OTAN cuyos socios se encontraban sumidos en una grave crisis económica. Así surgió el concepto estratégico de 2010 *Compromiso activo, defensa moderna* que se aprobó en la Cumbre de Lisboa en noviembre de 2010.

El nuevo concepto estratégico recogía las experiencias expedicionarias de la primera década de este siglo y contemplaba, con cierta autocomplacencia, una zona euroatlántica en paz y una Rusia convertida en *partner*, lo que hacía poco probable un ataque convencional contra el territorio de la OTAN. Ahora, la proliferación nuclear y de otras armas de destrucción masiva asociadas al empleo de misiles balísticos, junto con el terrorismo, la inestabilidad en las fronteras, los ciberataques o la seguridad energética habían pasado a convertirse en las nuevas amenazas para la Alianza.

De esta manera, junto con la tradicional defensa colectiva, la OTAN incorporó la gestión de crisis y la seguridad cooperativa como tareas centrales esenciales. La gestión de crisis se orientaba al empleo de las herramientas políticas y militares necesarias para gestionarla antes de que se convirtieran en conflictos, así como detener los conflictos en curso que afectarían la seguridad de la Alianza y ayudar a consolidar la estabilidad en situaciones posteriores a un conflicto de manera que se contribuyese a la seguridad euroatlántica.

Por su parte, la seguridad cooperativa estaba dirigida a la estabilidad en los países fronterizos a los que la OTAN les ofrecía la posibilidad del partenariado fundamentalmente en los campos del control de armamentos, la no proliferación y el desarme y hacia los que mantenía la puerta abierta al ingreso en la Alianza siempre que fueran europeos y democráticos (no así a los países del norte de África) y que cumplieran con los estándares de la OTAN.

La Alianza fue desplazando el centro de gravedad de la seguridad continental desde Europa central, situándolo cada vez más en la periferia. Con unos países europeos estables y con las potencias

europas convertidas en *proveedores* de seguridad, la estrategia aliada más convencional se orientó hacia un reforzamiento de la defensa en los flancos vulnerables del continente²⁹.

Al mismo tiempo la reducción de fuerzas que se produjo en estos años en Europa llevó a la OTAN a insistir en la necesidad de aumentar la interoperabilidad entre las distintas fuerzas europeas y, principalmente, entre estas y las norteamericanas. Para lograrlo, la Cumbre de Chicago de 2012 lanzó la iniciativa de *Smart Defence*³⁰, dirigida una vez más a reducir los *déficits* de capacidades europeas a través de mecanismos como el *pool&sharing* de recursos, o la especialización nacional en determinadas tareas militares.

Al mismo tiempo, los ataques cibernéticos sobre las estructuras críticas de Estonia en el 2007 pusieron de manifiesto la fragilidad de las defensas de la OTAN en este campo, por lo que colocó la ciberseguridad en el centro de su agenda transatlántica con la creación de un Centro Ciber de Excelencia, precisamente en Tallin, la capital estonia. Tanto el concepto estratégico, como la declaración final de la Cumbre de la OTAN de Chicago³¹, subrayaron el incremento en el número y en el coste de los ciberataques a las sociedades europeas y la necesidad de realizar mayores esfuerzos para afrontarlos.

En cuanto a la estrategia nuclear, la OTAN mantuvo su tradicional política nuclear de los tres noes: «no hay intención, no hay plan, y no hay razón para emplazar armas nucleares en el territorio de los nuevos miembros»³², en el entendimiento de que los arsenales actualmente existentes en Europa eran suficientes para mantener el equilibrio nuclear y evitar caer en la trampa de una nueva escalada.

La década de 2010 y los cambios en el entorno de seguridad

Sin embargo, la situación de relativa *tranquilidad estratégica* de finales de la primera década de este siglo iba muy pronto a cambiar con los nuevos acontecimientos internacionales. Las pri-

²⁹ Simón, L. (April-May 2015). Understanding US Retrenchment in Europe. *Survival*. International Institute for Strategic Affairs., Pp. 162-165.

³⁰ Giegerich, B. (June/July 2012). NATO's Smart Defense: Who is Buying. *Survival*, vol. 54, n.º 3, IISS, pp. 69-77.

³¹ NATO. (2021). Chicago Summit Declaration. Disponible en: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87593.htm?selectedLocale=en

³² Pifer, S. (2020). US nukes in Poland are a truly bad idea. *Brookings*. Disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/05/18/us-nukes-in-poland-are-a-truly-bad-idea/>

maveras árabes de 2011 y la intervención de Rusia en Ucrania en 2014 pusieron de manifiesto las dificultades que tenía la Alianza para contener a Rusia en el este y afrontar los riesgos y amenazas procedentes de la orilla sur del Mediterráneo. La Alianza se vio obligada a adaptar sobre la marcha su estrategia a las nuevas circunstancias de seguridad, sin modificar el concepto estratégico dado la falta de consenso, y lo hizo a través de decisiones *ad hoc* tomadas en las distintas cumbres aliadas.

Así, en la Cumbre de Gales de septiembre de 2014, los aliados aprobaron el llamado *Plan de acción para la preparación* (RAP) que contemplaba un incremento de la Fuerza de Respuesta OTAN (NRF) hasta 40.000 efectivos, así como la creación de una *Fuerza Conjunta de Muy Alta Disponibilidad* (VJTF) compuesta de cinco batallones y capaz de desplegar en un periodo inferior a cinco días. Estas medidas, junto con la activación de un Cuartel General de la División Multinacional Sureste en Bucarest (inaugurado en diciembre 2015) y un compromiso de todos los aliados de aumentar su gasto de defensa al 2 % de su producto interno bruto para 2024³³, debían ser suficientes para dar respuesta a una Rusia cuyas acciones agresivas constituían *una amenaza para la seguridad euroatlántica*³⁴.

Al mismo tiempo, la situación en Iraq, Siria, o Libia, así como la amenaza terrorista —que afectaba en mayor o menor medida a todos los aliados— y la preocupación de los países del sur de Europa por la situación en el Mediterráneo, llevó a la OTAN al convencimiento de la necesidad de estabilizar una región a la que tradicionalmente se le había venido prestando poca atención. En la cumbre de ministros de defensa de junio de 2015, la Alianza aprobó una declaración política en la que se afirmaba la necesidad de proporcionar una *visión de 360*³⁵ grados frente a los desafíos y amenazas.

³³ La decisión del 2 % se entendía que no era realista, pero asumió en los años siguientes una importancia política más allá de su valor nominal, en unos momentos en los que se había reducido la huella de los Estados Unidos en Europa y se había producido una importante reducción en la capacidad militar europea. Ver: *The Politics of 2 Percent: NATO and the Security Vacuum in Europe* - Carnegie Europe - Carnegie Endowment for International Peace. [Consulta: 16 de septiembre de 2021]. Disponible en: <https://carnegieeurope.eu/2015/09/02/politics-of-2-percent-nato-and-security-vacuum-in-europe-pub-61139>

³⁴ La pugna de intereses que supone el AUKUS. [Consulta: 20 de septiembre de 2021]. Disponible en: https://atalayar.com/content/la-pugna-de-intereses-que-supone-el-aucus?_se=aWZjb2JvQG9jLm1kZS5lcw%3D%3D.

Ruiz, R. (Julio/agosto 2021). En la Cumbre de Madrid de 2022 se aprobará el nuevo concepto estratégico de la Alianza. *Revista Española de Defensa* N.º 385, p. 9.

³⁵ NATO. (25 Jun. 2015). Official text: Statement by NATO Defence Ministers. [Consulta: 21 de septiembre de 2021]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/nato-hq/news_121133.htm

Un año después, en la Cumbre de Varsovia de 2016, la OTAN introdujo el concepto de *proyección de estabilidad* entendido, en términos generales, como una combinación de las misiones de gestión de crisis y de seguridad cooperativa recogidas en el concepto estratégico de 2010³⁶ y cuyo objetivo sería el de conformar el entorno estratégico de las regiones vecinas haciéndolas más seguras y estables, lo que redundaría en el interés de la Alianza.

En la misma dirección, en la Cumbre de Varsovia celebrada del 8 al 9 de julio de 2016, los aliados anunciaron una serie de medidas encaminadas a reforzar este concepto y que se concretaron en un mayor apoyo al desarrollo de capacidades de socios como Ucrania, Georgia, Irak y Jordania, así como diversas actividades de seguridad marítima en el Mediterráneo y el Egeo dirigidas al control migratorio y apoyo a la Coalición Global de Lucha contra el Daesh. Al mismo tiempo, se creó en Nápoles un *Hub* dirigido estratégicamente hacia el sur, entendido como un elemento de *contacto, consulta y coordinación*³⁷ y que debía convertirse en uno de los pilares fundamentales de la respuesta de la Alianza a conflictos como los de Siria, Libia, o Iraq, así como a situaciones de crisis como las producidas por las inmigraciones ilegales hacia Europa.

Más recientemente, el convencimiento de que la OTAN necesitaba prepararse mejor para conflictos de alta intensidad, llevó a la aprobación en la Cumbre de Bruselas de junio de 2018, de la denominada *iniciativa de preparación* (NRI) de la OTAN. Conocida como los *cuatro treinta*, la iniciativa exige a los Estados miembros de la OTAN mantener colectivamente 30 batallones mecanizados, 30 buques navales y 30 escuadrones aéreos listos para ser empleados por la OTAN dentro de los 30 días posteriores a la activación³⁸.

Este acuerdo forma parte de un paquete de iniciativas cuyo objetivo es aumentar la capacidad de la OTAN para responder rápidamente a las crisis mejorando la movilidad estratégica en Europa,

³⁶ Díaz-Plaja, R. (S. f.). What Does NATO Need to 'Project Stability' in Its Neighbourhood? P. 4.

³⁷ The «Nebulous» Naples Hub: Is There a Strategic Direction for the South? Nato Defense College Foundation. [Consulta: 16 de septiembre de 2021]. Disponible en: <https://www.natofoundation.org/food/the-nebulous-naples-hub-is-there-a-strategic-direction-for-the-south-alessandro-minuto-rizzo/>

³⁸ NATO. (07 Jun. 2018). News: Defence Ministers to agree NATO Readiness Initiative. [Consulta: 16 de septiembre de 2021]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_155348.htm

así como agilizar el proceso de toma de decisiones políticas y militares de la Alianza. De esta manera, la OTAN recuperaba la preferencia por las misiones del artículo 5 relativas a la disuasión y a la defensa colectiva, en detrimento de la gestión de crisis que había dominado las intervenciones aliadas de la primera década del siglo.

Hacia un octavo concepto estratégico de la OTAN

No obstante, detrás de todas estas iniciativas y de las numerosas, y en muchos casos razonables, reticencias que plantean las naciones aliadas, la OTAN necesita, más de una década después, actualizar un concepto estratégico, muchos de cuyos términos han quedado superados por los acontecimientos de los últimos años. Así pareció entenderlo cuando encargó a un grupo de expertos la preparación de un informe titulado *Unidos por una nueva era*³⁹, que fue emitido en noviembre de 2020 y cuyas propuestas para la agenda de la OTAN 2030⁴⁰ fueron aceptadas durante la cumbre de Bruselas.

Estas incluían la elaboración de un nuevo concepto estratégico que sustituya a la estrategia de 2010 y recoja la experiencia de conflictos como Libia, Siria, Irak o Afganistán centrados en la lucha contra el terrorismo, así como los nuevos desafíos planteados por el revisionismo ruso. También deberá el nuevo concepto estratégico abordar las implicaciones en los próximos años para la Alianza de la permanente inestabilidad en el Mediterráneo y el Sahel, el crecimiento exponencial de los ataques cibernéticos e híbridos, o la permanente amenaza del terrorismo. Todo esto junto con una China emergente y cada vez más poderosa que está cuestionando el equilibrio de poder global, y las nuevas tecnologías disruptivas que transforman continuamente nuestras sociedades.

También pesarán de una manera importante aspectos tales como la exigencia europea de una mayor autonomía estratégica, o las consecuencias de la retirada norteamericana de Afganistán y su preferencia por las alianzas regionales en Asia-Pacífico. Como afirmara el ministro de Asuntos Exteriores francés Le Drian, «La

³⁹ 201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf

⁴⁰ 2106-factsheet-nato2030-en.pdf. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf

próxima cumbre de la OTAN en Madrid será la culminación del nuevo concepto estratégico. Obviamente, lo que acaba de suceder tendrá que ver con esta definición»⁴¹.

El nuevo concepto estratégico, el octavo desde la fundación de la Alianza, será aprobado en la Cumbre de Madrid en junio de 2022 y señalará indudablemente un reajuste importante en las prioridades estratégicas de la Alianza en una época marcada por el «retorno de la rivalidad sistémica y de auge de amenazas globales»⁴². El nuevo concepto estratégico deberá reflejar una cultura estratégica basada en intereses comunes y reforzar un vínculo transatlántico que se ha debilitado en los últimos años. También deberá servir para aumentar la capacidad operativa de los aliados frente a las amenazas actuales y potenciales.

El éxito en lograr unas metas tan ambiciosas será la mejor prueba de la utilidad y de la credibilidad de una Alianza que sigue estando basada en el compromiso solidario de la defensa colectiva. Como afirmara el secretario general Stoltenberg en su discurso ante el Congreso de los Estados Unidos en abril de 2019 «La fuerza de una nación no solo se mide por el tamaño de su economía, o el número de sus soldados, sino también por el número de sus amigos»⁴³. Y la OTAN es, hoy por hoy, el mejor foro que tienen norteamericanos y europeos para serlo.

⁴¹ Sous-marins australiens: Jean-Yves Le Drian dénonce une «rupture majeure de confiance» avec les Etats-Unis et l’Australie. (18/9/2021). *Le Monde*. Disponible en: https://www.lemonde.fr/international/article/2021/09/18/sous-marins-australiens-jean-yves-le-drian-denonce-une-rupture-majeure-de-confiance-avec-les-etats-unis-et-l-australie_6095174_3210.html

⁴² Es lo que recomienda en su informe *OTAN 2030: unidos para una nueva era* el «grupo de sabios» designados por el secretario general en noviembre de 2020 como la mejor respuesta aliada. *NATO 2030 – United for a New Era. Global Review*. [Consulta: 22 de septiembre de 2021]. Disponible en: <https://www.global-review.info/2020/12/29/nato-2030-united-for-a-new-era/>

⁴³ NATO. (3 Apr. 2019). Opinion: NATO: good for Europe and good for America. Address to the United States Congress by NATO Secretary General Jens Stoltenberg. [Consulta: 20 de septiembre de 2021]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_165210.htm?selectedLocale=en

