

Concepto Estratégico de la OTAN 2022, ¿Expansión de la Alianza o Puente hacia Indo-Pacífico?

Magister Ivone Jara

Introducción:

La emergencia de un escenario europeo dominado por el conflicto convencional entre Rusia y Ucrania trajo al seno de la OTAN una mirada retrospectiva, proyectada sobre un perimido sistema internacional bipolar, entonces dominado por la lógica de la Guerra Fría. Cuando ya no quedaban rastros de la vieja Cortina de Hierro, los miembros de la alianza militar del Atlántico Norte volvieron a levantar muros entre Rusia y ellos. Ya no hay lugar ahora para la cooperación, menos aún para cualquier forma de integración, pues desde la adopción de una nueva definición del Concepto Estratégico de la OTAN, que se dio a conocer el 29 de junio de 2022, la Federación Rusa se convirtió en la “amenaza más significativa y directa para la seguridad de los Aliados y la paz y la estabilidad en la zona euroatlántica”, pues como se indica en el documento “utiliza medios convencionales, cibernéticos e híbridos”¹.

Esta redefinición estratégica, más allá de que tiene implicancias directas en Europa, también tiene consecuencias extramuros europeo y ultramar, pues han dedicado dentro de su estrategia de defensa una hoja de ruta que conduce al entorno denominado Indo-Pacífico, con una referencia directa a una China de creciente asertividad. De hecho, es la primera vez que esa área geográfica es mencionada en el Concepto Estratégico de la Alianza. Al respecto, Jo Inge Bekkevold, investigador del Instituto Noruego de Estudios de Defensa, observa que, por primera vez desde la invasión mongola en parte de Europa del Este en el siglo XIII, el viejo continente vuelve a ver a una potencia asiática como una amenaza directa a la seguridad. Incluso aclara que, a diferencia de Japón, que invadió las colonias europeas de Asia oriental durante la Segunda Guerra Mundial, China es una potencia con alcance global².

Además de que en el Concepto Estratégico de la OTAN se mencionó por primera vez a China, en la reunión celebrada en Madrid, en la que se presentó el documento, se invitó a representantes de Australia, Corea del Sur, Japón y Nueva Zelanda, todos países que nunca habían asistido a una cumbre de esa organización de defensa europea.

La inédita participación de esos países supone para algunos analistas de relaciones internacionales una suerte de expansión de la Alianza hacia la región



¹ Recuperado de <https://www.nato.int/strategic-concept/>

² Bekkevold, Jo Inge. (2022). *NATO's New Division of Labor on Russia and China Won't Be Easy*. Recuperado de <https://foreignpolicy.com/2022/07/11/nato-strategy-china-russia-threat-europe-asia-geopolitics/>

Indo-Pacífico, mientras que otro punto de vista sería ver esa inclusión informal como la construcción de un “puente estratégico” entre regiones que comparten los mismos intereses y que están en una abierta competencia con China y perciben como una amenaza a Rusia. A la vez que comparten la inferencia que la unión de ambas potencias supone una afrenta al orden internacional vigente, que tiene como epicentro geoestratégico del proceso de cambio a Eurasia.

Tanto Japón como Australia están desarrollando papeles o desempeños de alto perfil en la arena regional, mientras que Corea del Sur y Nueva Zelanda también están incrementando sus niveles de alineamiento y perfil con los valores y reglas de un Indo-Pacífico Libre y Abierto. En el caso neozelandés, aunque es un socio de Estados Unidos que se ubica un escalón más abajo que los otros tres, ha tomado mayor relevancia regional a partir de la administración Ardern. Por caso, durante la cumbre de la OTAN, la primera ministra neozelandesa sostuvo que Beijing se está volviendo cada vez más asertiva y más dispuesta a desafiar las normas internacionales; declaraciones que, por supuesto, no fueron bien recibidas por China. “Debemos responder a las acciones que vemos”, dijo Ardern. “Debemos mantenernos firmes en el orden basado en reglas, pedir un compromiso diplomático y denunciar los abusos contra los derechos humanos en todo momento, cuando y donde los veamos”³.

Según Mirna Galic, analista senior de políticas para China y Asia Oriental del Instituto de la Paz de los Estados Unidos, más allá de que esos cuatro países son democracias establecidas que comparten valores con los estados miembros de la alianza atlántica, y al igual que ella están interesados en mitigar las amenazas a la seguridad internacional, el propósito fundamental de la OTAN es beneficiarse de una mayor interoperabilidad militar, coordinación e intercambio de información/inteligencia con esos Estados⁴. De modo que esa visión, en principio, tendría más que ver con tender un “puente estratégico” hacia el Indo-Pacífico que con una expansión de la OTAN por fuera de los límites geográficos de Europa.

De todos modos, aunque este análisis se incline por una lectura de “puente estratégico” entre OTAN y el Indo-Pacífico, pues la alianza atlántica no estaría buscando expandirse tras las fronteras continentales hacia el Este, lo cierto es que no está claro el alcance de la interoperabilidad que se persigue. Es decir, se entiende que se fomente la cooperación e intercambio de información, pero no queda claro a futuro cuáles serán los términos y finalidad de aplicación de esa misma sintonía estratégica-operacional y hacia que horizonte de empleo se dirigirá esa capacidad de operar conjunta y combinadamente.

China en el Concepto Estratégico de la OTAN 2022:

³ Brockett, Matthew. (2022). *China Hits Back at New Zealand's Ardern After NATO Comments*. Recuperado de <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-30/china-hits-back-at-new-zealand-s-ardern-after-nato-comments>

⁴ Dominguez, Gabriel. (2022). *Why China is unlikely to face an 'Asian NATO' anytime soon*. Recuperado de <https://www.japantimes.co.jp/news/2022/07/11/asia-pacific/politics-diplomacy-asia-pacific/china-asian-nato/>

En el documento se hace referencia a China como un actor estatal con ambiciones manifiestas y que ejecuta políticas coercitivas que desafían los valores, intereses y seguridad de Europa. Asimismo, se indica en el texto que la República Popular China emplea herramientas económicas, políticas y militares para aumentar su presencia global y capacidad de proyección de poder, mientras adopta una estrategia de zona gris. Sin embargo, en ningún momento se indica de qué manera representa el desafío mencionado, así como tampoco la forma en que debe abordarse el mismo.

Y si bien refiere que realiza “operaciones híbridas y cibernéticas maliciosas” y le atribuye un supuesto empleo de una retórica de confrontación y desinformación en contra de los aliados de la OTAN, dañando de este modo la seguridad de la misma, tampoco ahonda en cómo lo hace y cuál es el alcance del perjuicio. A la vez que también le achaca a Beijing un supuesto empeño por controlar sectores clave tecnológicos e industriales, además de infraestructura crítica, materiales estratégicos y cadenas de suministro.



En ese proceso de proyección de poder político y militar, e intencionalidad de control de diversas áreas de interés, según el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, es que China recurriría a su influencia económica en aras de “subvertir el orden internacional basado en reglas”. Este escenario se ve agravado a su vez por la asociación estratégica que tiene con la Federación Rusa, pues la unión de esas potencias no haría más que socavar las bases fundamentales de los – acordados y aceptados por todos los actores del mundo- valores universales de occidente.

Ahora bien, tras apuntar las acusaciones listadas en los párrafos anteriores contra China, el texto abre un gran paréntesis para explicar, que a pesar de todo lo mencionado, incluyendo que Beijing plantea desafíos sistémicos a la seguridad euroatlántica a la vez que tácticas coercitivas, “seguimos abiertos a un compromiso constructivo”. Pero este es el único momento en que se abre esa ventana de luz sobre el texto, para luego volver sobre todo lo que China hace y, que por supuesto, no es nada “constructivo”.

Según Patrizia Cogo, la OTAN se creó con la finalidad de enfrentar a las amenazas militares directas sobre Europa. Y a pesar de que China nunca había sido identificada como un desafío a la seguridad de los aliados, ello no significa que no hubiera estado fuera del radar de la organización. De hecho, de la lectura histórica de Cogo, se desprende que China ha sido vista como un adversario, un aliado y también como un actor intermedio, dependiendo de los acontecimientos durante la Guerra Fría y después de la caída del Muro de Berlín. Y explica que en la década de 1950 se describió a China como un “socio menor en un eje” dentro del bloque soviético, mientras que en la década de 1970 como potencialmente “uno de los aliados más importantes de la OTAN”. En la actualidad se aborda el asunto chino ya de manera explícita en su actual Concepto Estratégico, al señalarla como un “desafío”, lo que proporciona una hoja de ruta para la alianza durante la próxima década.

El antecedente más inmediato al texto adoptado y que mejor evidenciaba lo que iba a suceder después se dio en 2021, durante la Cumbre de la OTAN en Bruselas, al reconocerse que la República Popular China presentaba “desafíos sistémicos al orden internacional basado en reglas y en áreas relevantes para la seguridad de la Alianza”⁵. Tanto es así que el Secretario General de la alianza, Jens Stoltenberg. Declaró entonces que “China está aumentando sustancialmente sus fuerzas militares, incluidas las armas nucleares, intimidando a sus vecinos, amenazando a Taiwán (...) monitoreando y controlando a sus propios ciudadanos a través de tecnología avanzada y difundiendo mentiras y desinformación rusa”⁶.

El debate o discusión en torno del arsenal nuclear merece una mención aparte, pues se señala a Beijing como un actor que está ampliando rápidamente su capacidad, pero en ningún momento se contrastan los indicadores en términos comparativos con la capacidad de los países que forman parte de la OTAN. Es decir, la misma percepción de riesgo o amenaza podría darse a la inversa, dado que si se revisan los números de reserva total de armas nucleares de los países que forman parte de la OTAN son muy superiores a los de China. El Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI, por sus siglas en inglés) hace un análisis y un ranking con los nueve países que poseen armas nucleares, cuya última actualización data de enero 2022. Allí se verifica que Rusia y EEUU poseen juntos más del 90% del total del arsenal nuclear del mundo. Y si bien China, según el SIPRI, se encuentra en medio de una expansión sustancial de su arsenal, su capacidad se encuentra muy lejos de las potencias mencionadas. Sacando esos dos ejemplos, que dominan el horizonte en esa materia, Reino Unido cuenta con un stock de 225 armas y Francia 290. Es decir, la sumatoria de esos dos países de la OTAN es incluso superior a las 350 armas de China⁷.

⁵ Cogo, Patrizia. (2022). *How Nato's stance on China has changed, and why it matters*. Recuperado de <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3184134/how-natos-stance-china-has-changed-and-why-it-matters>

⁶ Recuperado de <https://www.aljazeera.com/news/2022/6/30/nato-names-china-a-strategic-priority-for-the-first-time>

⁷ Recuperado de <https://www.sipri.org/media/press-release/2022/global-nuclear-arsenals-are-expected-grow-states-continue-modernize-new-sipri-yearbook-out-now>

Country	Deployed warheads ^a	Stored warheads ^b	Total stockpile ^b	Total inventory 2022 ^b	Total inventory 2021 ^b
United States	1 744	1 964	3 708	5 428	5 550
Russia	1 588	2 889	4 477	5 977	6 255
United Kingdom	120 ^e	60 ^f	180 ^f	225 ^f	225
France	280	10	290	290	290
China		350 ^g	350 ^g	350 ^g	350
India		160	160	160	156
Pakistan		165	165	165	165
Israel		90	90	90	90
North Korea	..	20 ^h	20 ^h	20 ^h	[40–50] ^h
Total	3 732	5 708	9 440	12 705	13 080

En referencia a la preocupación que representa China por su expansiva capacidad nuclear, el nuevo Concepto Estratégico refiere que la OTAN asume una postura de disuasión y defensa basada en una combinación de capacidades defensivas nuclear, convencional y antimisiles, complementadas con capacidades espaciales y cibernéticas. Todo ello en el marco de una estrategia de disuasión integrada. Y en este punto se hace relevante tratar de desentrañar cómo es que la seguridad euroatlántica se encontraría de la mano de la seguridad del Indo-Pacífico, pues el documento deja entrever que los acontecimientos en aquella región afectan de manera directa al corazón de la seguridad europea, además de compartirse intereses y desafíos interregionales.

Desde este punto de vista, la principal amenaza identificada por la OTAN es Rusia y como la organización atlántica aborda la seguridad desde una perspectiva global, es que entienden que es probable que los factores exógenos a Europa puedan tener un impacto creciente en la región euroatlántica. De modo que la naturaleza cada vez más ligada de la seguridad en las regiones euroatlántica e indopacífica se ejemplifica mejor con la presencia inédita de Japón, Australia, Corea del Sur y Nueva Zelanda en la cumbre de Madrid. Ahora bien, todo ello debería leerse a la luz del eje Beijing-Moscú y cómo el equilibrio de poder global se está desplazando hacia el Indo-Pacífico, por lo que el Euroatlántico está actuando en función de ello⁸.

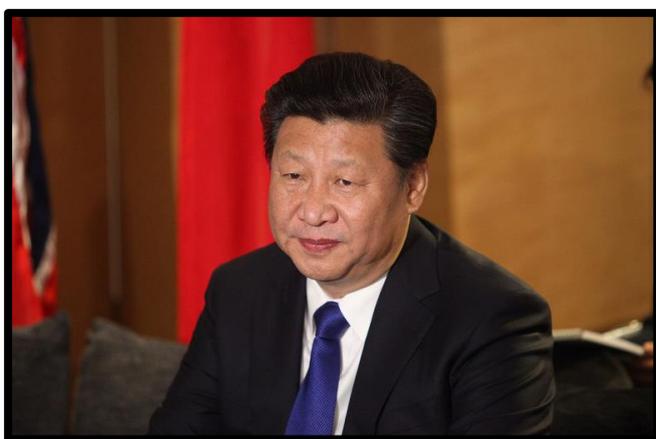
Es por todo ello que el nuevo documento argumenta que la OTAN debe trabajar de manera estrecha con países con los que comparte valores e intereses, lo que significa que la alianza euroatlántica reconoce la necesidad de construir

⁸ Cogo, Patrizia. (2022). *How Nato's stance on China has changed, and why it matters*. Recuperado de <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3184134/how-natos-stance-china-has-changed-and-why-it-matters>

esquemas de cooperación interregional en un entorno de seguridad que está en proceso de cambio y en el que China está desempeñando un papel más importante.

Visión de China del Concepto Estratégico de la OTAN presentado en Madrid:

La lectura que hace China respecto a la hoja de ruta trazada por la OTAN es que esa alianza continúa aferrada a la dinámica y comportamientos propios de la Guerra Fría, así como también a la lógica de la competencia hegemónica. Y es desde esa posición que Estados Unidos y sus aliados occidentales han optado en el último tiempo por una política de bloques en aras de contener el avance y desarrollo chinos. O al menos esa sería la interpretación que se hace desde Beijing. De ahí que se esté trabajando en la expansión de los límites operativos de la OTAN, bajo el paraguas del desafío que supone la República Popular China.



El concepto de desafío implica un reto, en este caso al orden internacional establecido tras el final de la Guerra Fría, pero además también conlleva una competencia o rivalidad. Es decir, la República Popular China no implica una amenaza como es Rusia, en los términos del Concepto Estratégico presentado en Madrid, pero el interrogante que se presenta es

en qué momento o bajo qué condiciones esa visión podría cambiar o sufrir mutaciones decisivas para la seguridad regional e internacional. Es que solo doce años le llevó a la OTAN hablar de la relevancia estratégica que tenía cooperar con la Federación Rusa para pasar a identificarla como la “amenaza más significativa y directa a la seguridad de los aliados”. Es más, preveían en aquel documento de 2010 la conformación de una “verdadera asociación estratégica”. Doce años más tarde asistimos a la inclusión de un país extraregional como un “desafío” para los miembros de la OTAN, lo que genera instancias de preocupación teniendo como antecedente la contundente modificación de la visión que se tenía sobre Rusia en tan solo poco más de una década.

Si bien se produjo una modificación sustancial en materia de relacionamiento entre la Organización del Atlántico Norte en su vinculación con Rusia, abrupta o no, acelerada o más lenta, se dio dentro de los márgenes geográficos del continente europeo, lo que a su vez genera consecuencias al interior de esos mismos límites. Pero lo novedoso del nuevo Concepto Estratégico es la mención/inclusión de China, como si su desarrollo, crecimiento y políticas generaran consecuencias directas sobre Europa. Incluso como si esas supuestas y/o eventuales derivaciones hayan sido planificadas y ejecutadas por el gigante asiático. Es decir, como si tuvieran el firme propósito de desafiar el

orden regional europeo. Y acá es cuando uno asiste al ejercicio intelectual de preguntarse cómo y por qué razón un país como China, a miles y miles de kilómetros de distancia geográfica, pero además a una inmensa distancia cultural y política, se convierte en un desafío a la seguridad de la OTAN. Una respuesta rápida y a priori podría ser que tal desafío no existe y que se está decodificando a China con un lenguaje estratégico que no es el que ese país habla y escribe.

El comportamiento de la República Popular China podría ser considerado un desafío o incluso una amenaza por algunos países de su región con los que mantiene controversias que no han sido aún resueltas en el entorno del Mar de China Meridional. Y en lo que refiere a ello es dable asistir a debates que arrojen luz sobre el devenir de las políticas de seguridad en el Asia-Pacífico. Pero el ejercicio intelectual de imaginar cómo es que la política de defensa y seguridad china implica un desafío estratégico a la OTAN es más difícil de hacer. Sobre todo porque no es una práctica de esa potencia asiática la exportación de su sistema de valores y creencias, así como tampoco se involucra en los asuntos internos de otros Estados participando directa o indirectamente a través de bloqueos o sanciones, menos aún de cuestiones más gravosas como podría ser la implicancia en la planificación o armado de diversos niveles de daño a los sistemas políticos de terceros países.

En lo que refiere al crecimiento de su poder militar, en el artículo escrito por la Misión de la República Popular China ante la UE, en respuesta a la cumbre de la OTAN en Madrid, se explica que el gasto el militar de China es solo una cuarta parte del de Estados Unidos e incluso menor si se compara con el de la OTAN en su conjunto. El presupuesto militar chino representa alrededor del 1,3% de su PBI, un porcentaje mucho más bajo que el umbral de los países de la OTAN. Es más, según el escrito mencionado, el gasto militar per cápita de China está por debajo del promedio mundial y menos de una quinta parte del de la OTAN. Y en la misiva refieren que "sería una demanda justa y razonable" pedir a los países euroatlánticos que reduzcan su gasto militar al mismo nivel que China "antes de señalar con el dedo". Y redoblan la apuesta al mencionar que "China defiende el verdadero multilateralismo y la estabilidad estratégica global". Esto último porque la OTAN afirma que su zona de defensa no va más allá del Atlántico Norte, "pero su presencia está en todas partes"⁹.

⁹ Artículo escrito por la Misión de la República Popular China ante la Unión Europea, en respuesta al Concepto Estratégico de la OTAN 2022 presentado en la ciudad de Madrid . Recuperado de <https://euobserver.com/opinion/155416>

Otra de las voces oficiales que se hizo escuchar tras la Cumbre de Madrid fue la de Zhao, portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores de China, quien acusó a la OTAN de mantener una “mentalidad de Guerra Fría”. Según su posición, la alianza debería abandonar su “juego de suma cero y la práctica de crear enemigos y no tratar de estropear a Asia y al mundo entero después de perturbar a Europa”¹⁰.



Amy Qin y Austin Ramzy sostienen que, para Beijing, el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN reforzó la sensación de que China está siendo rodeada por potencias hostiles empeñadas en obstaculizar su crecimiento, agravado ello porque la cumbre incluyó, también por primera vez, a los líderes de cuatro países que comulgan con la posición de un Indo- Pacífico Libre y Abierto. En esa misma línea de pensamiento puede mencionarse un comentario publicado en esos días por la agencia de noticias oficial de China, Xinhua, que culpó a Estados Unidos de “empujar por la fuerza” a la alianza para que sea cómplice de la búsqueda de Washington de reprimir a China. “Estados Unidos quiere matar ‘tres pájaros de un tiro’, restringiendo a China, destruyendo Rusia y dañando a Europa”¹¹.

Algunas consideraciones finales:

Como se mencionara en la introducción, este análisis adopta una posición tendiente a aceptar que la participación de Corea del Sur, Japón, Australia y Nueva Zelanda a la Cumbre de Madrid es un guiño y una invitación a participar activamente en la construcción de un “puente estratégico” entre la OTAN y el Indo-Pacífico, pues la alianza euroatlántica no estaría proyectando una “expansión” hacia el Asia Pacífico. Pero ello no implica que esté claro cuáles son los términos y alcances en los que se están involucrando a esos países. De hecho, tampoco lo está la intencionalidad que se persigue a partir del fomento de un mayor nivel de interoperabilidad entre la OTAN y las Fuerzas Armadas de esos cuatro Estados. Es que resulta razonable la búsqueda de mecanismos de cooperación en defensa e intercambio de información/inteligencia, pero no queda claro a futuro cuál es la finalidad de aplicación de esa confluencia estratégica y cuál será el escenario de empleo de esa capacidad de interoperabilidad.

En los últimos años, lejos de buscarse una asociación estratégica entre la OTAN y Rusia –como lo indicaba el Concepto Estratégico de 2010- se persiguió desde la organización euroatlántica su propia expansión, al mismo tiempo que un cerco de seguridad en torno de las fronteras rusas. Es decir, se buscó asfixiar, por

¹⁰ Recuperado de <https://www.aljazeera.com/news/2022/6/30/nato-names-china-a-strategic-priority-for-the-first-time>

¹¹ Qin, Amy y Ramzy, Austin. (2022). *Labeled a “Challenge” by NATO, China signals its own hard-line worldwilde*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2022/07/01/world/asia/china-nato.html>

todos los medios posibles, a la Federación Rusa; tal como empiezan a avizorarse ciertos indicadores que llevan a suponer un eventual igual o similar tratamiento a la República Popular China. Pues después de todo, el involucramiento en sus asuntos internos, como lo es la cuestión de Taiwán, podría llevar a su límite a China, quien podría defender, por todos los medios posibles, lo que considera un tema de agenda interna. Y así como hoy los países amigos de la OTAN han sancionado a Rusia y apoyado a Ucrania, lo mismo podría suceder en un hipotético escenario de enfrentamiento armado en el Asia-Indo Pacífico. Esto es, los afines a la organización euroatlántica podrían tomar medidas en contra de China.

Desde este punto de vista, “en el futuro, la planificación de la guerra o la seguridad de China deberán tener en cuenta no solo a Estados Unidos como enemigo potencial, sino también a la OTAN”, dijo Yun Sun, director del Programa de China en el Centro Stimson en Washington¹². En tal caso, la magnitud de tal enfrentamiento, de características globales, traerá aparejado cambios sustanciales en el orden internacional tal cual hoy lo conocemos.

¹² Domínguez, Gabriel. (2022). *Why China is unlikely to face an 'Asian NATO' anytime soon*. Recuperado de <https://www.japantimes.co.jp/news/2022/07/11/asia-pacific/politics-diplomacy-asia-pacific/china-asian-nato/>