

El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: lógica y estructura

*Félix Arteaga **

Tema: Los Estados miembros de la OTAN decidieron en su cumbre de Estrasburgo-Kehl de abril de 2009 abordar la revisión del concepto estratégico vigente desde 1999. Antes de entrar en el debate de sus contenidos, conviene recordar la lógica y estructura de los conceptos estratégicos de la Alianza.

Resumen: Los Estados miembros de la OTAN decidieron en su cumbre de Estrasburgo-Kehl de abril de 2009 abordar la revisión del concepto estratégico vigente desde 1999. Para ello se encargó al secretario general de la OTAN que reuniera y liderara un Grupo de Expertos en consulta con los aliados para presentar sus propuestas de actualización – no necesariamente un texto definitivo– a la cumbre atlántica que se celebrará en Lisboa en el otoño de 2010. Desde entonces, han comenzado a aparecer análisis dedicados al contenido que debería o no tener el concepto estratégico de la OTAN (NSC2010 en sus siglas inglesas). El Real Instituto Elcano ha creado un grupo de trabajo para contribuir a la reflexión civil sobre los contenidos del NSC2010, que ha considerado que antes de discutir sus contenidos merecía la pena reflexionar sobre qué es un concepto estratégico, para qué sirve y cuál es la estructura del documento.

Análisis:

Aproximación a la lógica formal de los conceptos estratégicos de la Alianza

Un concepto estratégico aliado no es un documento cualquiera, es el documento donde se expone la forma en la que la Alianza empleará sus capacidades políticas, militares y de diplomacia pública para hacer frente a las amenazas, riesgos y oportunidades de un período histórico. El concepto estratégico así definido sirve, por un lado, de ejercicio de comunicación por el que la Alianza traslada a sus miembros, asociados y a terceros cuáles son sus preocupaciones estratégicas a corto y medio plazo, las funciones que debe desarrollar (funciones) y las capacidades de las que debe dotarse para hacerlo (capacidades). Por otro lado, sirve para orientar el planeamiento de la organización (la OTAN) y de la estructura de fuerzas en las que se apoya la Alianza. La actualización permite ajustar la interpretación política del Tratado del Atlántico Norte a la realidad estratégica de un momento histórico, fijando los objetivos a cumplir y la forma en la que se deben emplear los recursos organizacionales y militares para conseguir esos objetivos.

Algunos textos utilizan indistintamente los términos estrategia y concepto estratégico como si fueran sinónimos. Esta asociación procede de la equiparación del Concepto Estratégico de la OTAN con las estrategias nacionales de seguridad. Ambos tipos de

* Investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano

documentos comparten la estructura formal y la racionalidad pero reflejan realidades distintas. Las estrategias nacionales son más coherentes y creíbles porque hay una mayor interrelación entre objetivos y recursos. Ambos son de titularidad nacional y la estrategia –la forma en la que se dice cómo se van a usar los segundos para conseguir los primeros– resulta más creíble y coherente por la coincidencia de titularidad. La coherencia y credibilidad de los conceptos estratégicos colectivos es menor porque sus objetivos se deciden colectivamente por consenso pero la contribución de recursos se decide individualmente (mientras que un Estado no necesita consensuar con terceros cómo emplear la fuerza, la OTAN sí). En segundo lugar, los conceptos estratégicos sólo pueden referirse a las competencias e instrumentos comunes que son inferiores en su variedad a los que disponen los Estados, con lo que en ningún caso podrían llegar a ser *grand strategies* que reflejan la acción internacional en más campos que la defensa (la OTAN sólo dispone de instrumentos diplomáticos, militares y de comunicación). En tercer lugar, los documentos colectivos no establecen mecanismos de seguimiento, evaluación y revisión de las estrategias o conceptos acordados, por lo que no hay forma de exigir responsabilidades sobre el cumplimiento de los objetivos (esta carencia afecta seriamente al rigor y coherencia del planeamiento estratégico militar de la OTAN porque los aliados pueden aceptar compromisos que no piensan o no pueden cumplir).

Mientras que las estrategias son públicas porque son parte de una estrategia de comunicación en la que los Estados informan a sus opiniones públicas, socios y competidores cuáles serán sus objetivos en el contexto internacional, los conceptos estratégicos no se hacen públicos porque no es lógico revelar detalles sobre la forma en la que se va a emplear la fuerza. Durante la Guerra Fría no se hicieron públicos los conceptos estratégicos porque los aliados y sociedades occidentales conocían el riesgo de un enfrentamiento armado y, por lo tanto, los conceptos estratégicos buscaban, por un lado, armonizar la percepción de amenazas y compromisos entre los gobiernos aliados y, por otro, orientar la respuesta militar de la organización y de la estructura de fuerzas.

Para ser creíble, un concepto estratégico debe partir de una percepción compartida del entorno estratégico y de la identificación, también compartida, de las amenazas y riesgos que puedan afectar a los intereses comunes de los aliados. Esta percepción común es lo que se identifica con la solidaridad, que es la manera de definir en el lenguaje diplomático la coincidencia en la identificación de un interés compartido que satisface los diferentes intereses nacionales de los aliados. Para ser viable, los objetivos políticos de un concepto estratégico deben disponer de recursos y capacidades políticos, militares e informacionales en cantidad y calidad suficiente porque un buen concepto estratégico es el que articula de forma satisfactoria fines y medios. Por eso, y en sentido negativo, un concepto estratégico no es una descripción genérica de los problemas de seguridad internacional y del papel de la Alianza en su resolución porque eso es simplemente una visión. Para que esa visión se transforme en un concepto estratégico, en una estrategia de verdad, debe decir cómo piensa articular sus medios para conseguir los fines. Esa es la diferencia entre la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, en la que sólo se describía una visión de la UE como actor global de seguridad, y los conceptos estratégicos de la Alianza de 1991 (NSC91) y 1999 (NSC99), donde se estableció cómo debería transformarse la organización y la estructura de fuerzas para alcanzar los nuevos objetivos.

Un concepto estratégico no es sólo un documento de diplomacia pública para consumo político, sino que es un ejercicio orientado a guiar el planeamiento práctico, por eso el reto principal del SC2010 no es el de su aprobación –algo ya difícil de por sí– sino el de su ejecución posterior. A diferencia de otras declaraciones de los jefes de Estado y de

gobierno de la Alianza que sólo reflejan un estado de opinión en un momento concreto, los conceptos estratégicos ponen en marcha un proceso de cambios estructurales en cascada mediante el planeamiento estratégico. Revelan cómo funcionará la Alianza en los próximos años si –subrayando la condicionalidad– los Estados miembros, la organización y las estructuras de fuerzas cumplen el mandato del concepto estratégico.

La evolución de los conceptos estratégicos de la Alianza

Los conceptos estratégicos no han tenido siempre la misma estructura y finalidad. Durante la Guerra Fría, los conceptos estratégicos de la OTAN servían para predeterminar cómo se iba a desarrollar la respuesta militar de la OTAN frente a una agresión del Pacto de Varsovia. Sus modificaciones no estaban motivadas, como ahora, por un cambio importante del contexto estratégico –el riesgo de un enfrentamiento militar entre los dos bloques– sino a adecuar la estrategia militar de la OTAN a las nuevas formas de usar la fuerza y a las nuevas capacidades militares desplegadas sobre el terreno.

Orientadas a la respuesta militar, los conceptos estratégicos de la OTAN durante ese período se definían por los militares y se aprobaban por el Consejo del Atlántico Norte (CAN) y servían para explicar a la organización a qué retos estratégicos se enfrentaba la Alianza y cómo les haría frente su organización política y militar. Con su enfoque era básicamente militar, su interpretación política se aseguraba mediante Informes (Comité de los Tres Sabios de 1956 y Harmel de 1967).

Los conceptos eran clasificados y se desarrollaban, desde lo genérico a lo concreto, mediante documentos (*strategic guidances*) que facilitaban el planeamiento militar de los antiguos mandos regionales hasta 1992 y luego el de la estructura militar aliada (MC14/2 *The New Strategic Concept* y MC48/2 *Measures to Implement the Strategic Concept* de 1957 que luego se transformaron en los MC14/3 y 48/3, respectivamente, de 1967). Una vez desclasificados, constatan su función de orientar el planeamiento y adecuar los recursos y las medidas militares a las necesidades. El primer Concepto Estratégico para la defensa del Área del Atlántico Norte (MC3 de 19 de octubre de 1949) del *Defence Committe* (DC3) es de cuando la OTAN no tenía estructura militar. Entonces se cambiaban los conceptos y las *strategic guidances* con tanta frecuencia como fuera necesario, ya fuera debido a cambios estratégicos (el mayor o menor uso de las armas nucleares), organizacionales o de membresía.

Acabada la Guerra Fría, la Alianza no tuvo más remedio que cambiar de concepto estratégico para constatar los cambios. Por un lado, la Alianza tuvo que evaluar los riesgos y amenazas residuales tras desaparecer la amenaza fija del Pacto de Varsovia (de ahí la introducción del concepto de riesgo, que es más vago que el de amenaza). Por otro, tuvo que reorientar el planeamiento estratégico de la OTAN porque las formas de emplear la fuerza ya no serían automáticas como en el pasado. Finalmente, la Alianza se vio en la necesidad de justificar públicamente su existencia una vez desaparecida la amenaza soviética, por lo que a las funciones de evaluación del contexto y de orientación estratégica se añadió también la de diplomacia pública. A diferencia de los conceptos estratégicos anteriores, los nuevos conceptos tendrían la finalidad de evaluar y liderar los cambios a los que se tenían que enfrentar la Alianza, su organización y la estructura de fuerzas a corto y medio plazo.

Desde 1991, los conceptos estratégicos son documentos públicos que se elaboran por los diplomáticos con el asesoramiento de los militares aunque se siguen manteniendo clasificados los documentos de desarrollo (el NSC91 se desarrolló por la *Directive for*

Military Implementation of the Alliance's Strategic Concept del Comité Militar –MC400– de 12 de diciembre de 1991). El NSC91 introdujo, además del concepto de riesgo, el principio de la indivisibilidad de la seguridad, amplió el concepto de seguridad (desde la defensa del área de la OTAN hacia la seguridad más amplia en contenido y ámbito geográfico, para lo que amplió sus misiones a la gestión de crisis y la prevención de conflictos) y añadió las misiones de tiempo de paz (gestión de crisis) a las tradicionales de tiempo de guerra (defensa colectiva). También fijó como principios de la Alianza el enfoque amplio de la seguridad, su carácter defensivo, el planeamiento y las actividades conjuntas y la combinación de fuerzas nucleares y convencionales.

Los contenidos anteriores se distribuyen en una estructura lógica que destina su primera parte a explicar el contexto estratégico tras la Guerra Fría, la segunda a recordar los principios, objetivos y funciones de la Alianza, la tercera a ampliar el concepto de seguridad y la cuarta a orientar la adaptación militar al nuevo escenario, tal y como recoge la Figura 1.

Figura 1. Estructura del Concepto Estratégico de 1991

Part I: The Strategic Concept

- *The New Strategic Environment*
- *Security Challenges & Risks*

Part II: Alliance Objectives & Security Functions

- *The Purpose of the Alliance*
- *The Nature of the Alliance*
- *The Fundamental Tasks of the Alliance: Security and Strategic Balance in Europe, Consultation, Deterrence and Defence*

Part III: A Broad Approach to Security

- *Protecting Peace in Europe*
- *Dialogue*
- *Cooperation*
- *Collective Defence*
- *Management of Crises & Conflict Prevention*

Part IV: Guidance for Defence

- *Principles of Alliance Strategy*
- *The Alliance New Force Posture*
- *The Missions of Alliance Military Forces*
- *Guidelines for the Alliance Force Posture*
- *Characteristics of Conventional Forces*
- *Characteristics of Nuclear Forces*

Part V: Conclusion

En 1999, y tras los cambios en el contexto estratégico desde 1991, se actualizó el NSC91 y se acompañó por otro documento clasificado (MC400/2). El nuevo NSC99 se limitó a describir el papel de la Alianza y de otras organizaciones internacionales en la seguridad euroatlántica (en el SC91 se hablaba de Europa). Las descripciones de los retos y riesgos de seguridad siguieron siendo genéricas sin asociarse con ninguna identidad concreta, los riesgos no se ordenaron por prioridades y no se incluyeron las vulnerabilidades de la organización que son un factor añadido de retos y riesgos (la necesidad de mantener la apariencia de cohesión conduce a evitar cualquier autocrítica sobre el funcionamiento de la organización).

La parte dedicada al enfoque amplio de la seguridad es similar respecto a la recogida en 1991, ampliando el concepto desde la defensa hacia la seguridad para añadir nuevos ámbitos funcionales que justificaran la vigencia del órgano. A propósito del espacio

geográfico de actuación, cabe destacar que el espacio pasó de ser “europeo” en el SC91 a ser “euroatlántico” (algo más que regional pero algo menos que global) en el SC99. Un espacio, el euroatlántico, al que se circunscribió la gestión de crisis y el partenariado.

Si en el NSC91 se incluía en el concepto de seguridad la protección de la paz europea, el diálogo, la cooperación, la defensa colectiva, la gestión de crisis y la prevención de conflictos, en el NSC99 se continuó ampliando el concepto hacia el control de armamento, el desarme, la no proliferación; el asociacionismo (*partnership*), la cooperación y el diálogo. Luego se hizo una descripción del vínculo transatlántico, la Identidad Europea de Seguridad y Defensa y se hizo desaparecer la defensa colectiva como categoría explícita de seguridad aunque se la siguió incluyendo dentro del vínculo transatlántico. También se añade una llamada al mantenimiento de las capacidades militares que se repite luego en las directrices y que no añade ningún ámbito de seguridad nuevo.

Entre los principios se añaden los del reparto equitativo de costes, responsabilidades, riesgos y beneficios así como el apoyo aliado a desarrollar la identidad europea de seguridad y defensa dentro de la Alianza. Las misiones de las fuerzas armadas aliadas en el NSC91 y en el NSC99 son similares: garantizar la seguridad e integridad de los Estados, contribuir a la gestión de crisis y asesorar en las nuevas tareas de seguridad, igual que las directrices para la estructura (*posture*) y las características de las fuerzas convencionales y nucleares.

La estructura del NSC99 que se recoge en la Figura 2 es similar a la del NSC91, aunque se invierte el orden de las dos primeras partes: primero los fines y funciones de la Alianza y luego el contexto estratégico, manteniéndose el resto de la estructura con los cambios de contenidos ya mencionados.

Figura 2. Estructura del Concepto Estratégico de 1999

Introduction

Part I: The Purpose and Tasks of the Alliance: Security, Consultation, Deterrence and Defence, Crisis Management and Partnership

Part II: Strategic Perspectives

Part III: The Approach to Security in the 21st Century

- *The Transatlantic Link*
- *The Maintenance of Alliance Military Capabilities*
- *The European Security & Defence Identity*
- *Conflict Prevention & Crisis Management*
- *Partnership, Cooperation & Dialogue*
- *Enlargement*
- *Arms Control, Disarmament & Non-proliferation*

Part IV: Guidelines for the Alliance's Forces

- *Principles of Alliance Strategy*
- *The Alliance's Force Posture: Missions, Guidelines, Characteristics of Conventional and Nuclear Forces*

Conclusion

La revisión del concepto estratégico de 1999 fue imposible debido a las divisiones internas de la Alianza, aunque en la cumbre de Riga de noviembre de 2006 se logró la aprobación de unas orientaciones políticas generales (*Comprehensive Political Guidance*, CPG). Las orientaciones tienen la misma finalidad que la cuarta parte de los conceptos estratégicos mencionados: dirigir el planeamiento de la organización y sus miembros en los extremos que se acuerdan. Sirven para orientar la adaptación de la organización y de

la estructura de fuerzas en dos situaciones: cuando no hay acuerdo sobre el alcance de los cambios en los contextos estratégicos, las funciones o los conceptos de la Alianza (las tres primeras partes) o, segundo, cuando los anteriores no han cambiado de forma relevante. Las orientaciones (CPG) de Riga corresponden al primer caso, cuando las diferencias internas entre los Estados miembros entre 2003 y 2005 impidieron adoptar decisiones importantes. El segundo caso –la modificación de la cuarta parte en ausencia de cambios importantes en las otras tres– sólo es una opción teórica que podría tenerse en cuenta para el futuro para prevenir la falta de liderazgo político sobre la organización y la estructura de fuerzas ya que su actualización podría sistematizarse de forma periódica tanto en situaciones de desacuerdo (tal y como se hizo en 2006) como en situaciones sin grandes cambios estratégicos (lo que facilitaría la actualización parcial de los SC futuros).

Figura 3. Estructura de la *Comprehensive Political Guidance* de 2006

Introduction

Strategic Context

Implications for the Alliance

Guidelines for Alliance Capability Requirements

Management Mechanism

La estructura de la CPG2006 es similar a la de los conceptos NSC91 y NSC99 pero, lógicamente, los contenidos de las tres primeras partes son muy sintéticos y se limitan a reseñar los puntos de acuerdo: las capacidades necesarias para los próximos 10-15 años, el concepto de transformación, la necesidad de coordinarse con terceros y la necesidad de cubrir todo el espectro de fuerzas. Sobre estos acuerdos de mínimos, la CPG2006 pudo orientar el planeamiento estratégico de la organización y de su estructura de fuerza en cuestiones como inteligencia, nivel de ambición, mando y control, fuerzas expedicionarias, despleabilidad (40%) fuerzas terrestres en operaciones estables y (8%) en coyunturales y 10 capacidades críticas.

Aproximación a la estructura del NSC2010

En función de lo anterior, el nuevo concepto estratégico debería cumplir las tres finalidades básicas tradicionales de los documentos anteriores (lógica formal):

- (1) Valoración estratégica: visión del papel de la Alianza en la seguridad internacional, los retos y oportunidades para los próximos años.
- (2) Comunicación estratégica: para qué sirve la Alianza, qué funciones hace y cuáles no.
- (3) Orientación estratégica: misiones a planificar, articulación de objetivos y recursos, implicaciones militares.

A las anteriores se podría añadir una nueva: la de prever su actualización futura de forma sistemática en lugar de tener que esperar, como ahora, que se produzca un consenso entre los Estados miembros de la Alianza sobre la necesidad del cambio.

La Figura 4 refleja de forma comparada las estructuras previas, con sus apartados y contenidos ya definidos, y la nueva estructura para la que el Grupo de Expertos tendrá que definir los apartados y contenidos propuestos. La columna de la derecha preserva la lógica formal de las estructuras anteriores y enuncia, a modo de ejemplo y con interrogantes, algunas de las cuestiones sobre las que se están produciendo ya debates dentro del proceso de reflexión.

Siguiendo los patrones de los conceptos anteriores, el NSC2010 debe reflejar también en un apartado específico la naturaleza, finalidad y funciones de la Alianza para los próximos años. No es necesario que este apartado repita los contenidos recogidos en el Tratado del Atlántico Norte, pero sí que refleje cuál es la visión de la OTAN como actor de la seguridad internacional durante los próximos años y cuáles son los instrumentos y formas de actuar (*Purpose, Nature and Core Tasks*). Entre ellas, el NSC2010 deberá pronunciarse sobre la vigencia y adaptación de los procedimientos de consulta (art. 4) y activación (art. 5). También deberá pronunciarse sobre si el objeto de la protección aliada sigue siendo el territorio de los aliados, al área euroatlántica definida exclusivamente para la gestión de crisis o partenariado, o se amplía a la población para legitimar nuevos campos de actuación (*civil safety and security*).

Figura 4. Comparación de estructuras

| NSC91 | NSC99 | NSC2010 |
|--|---|---|
| | <i>Introduction</i> | |
| <i>Part I: The Strategic Concept</i> <ul style="list-style-type: none"> <i>The New Strategic Environment</i> <i>Security Challenges & Risks</i> | <i>Part I: The Purpose and Tasks of the Alliance: security, consultation, deterrence and defence, crisis management and partnership</i> | <i>Part I: Purpose, Nature and Core Tasks:</i> <ul style="list-style-type: none"> <i>New Decision-making Procedures?</i> <i>Territory and/or population?</i> |
| <i>Part II: Alliance Objectives & Security Functions</i> <ul style="list-style-type: none"> <i>The Purpose of the Alliance</i> <i>The Nature of the Alliance</i> <i>The Fundamental Tasks of the Alliance: Security and Stability in Europe, Consultation, Deterrence and Defence</i> | <i>Part II: Strategic Perspectives</i> <ul style="list-style-type: none"> <i>The Evolving Strategic Environment: Security Challenges and Risks</i> | <i>Part II: Strategic Perspectives: Strategic Environment and Security Challenges:</i> <ul style="list-style-type: none"> <i>From Regional to Global?</i> <i>From Reactive to Proactive?</i> <i>From Alliance to Platform?</i> |
| <i>Part III: A Broad Approach to Security</i> <ul style="list-style-type: none"> <i>Protecting Peace in Europe</i> <i>Dialogue</i> <i>Cooperation</i> <i>Collective Defence</i> <i>Management of Crises & Conflict Prevention</i> | <i>Part III: The Approach to Security in the 21st Century</i> <ul style="list-style-type: none"> <i>The Transatlantic Link</i> <i>The Maintenance of Alliance Military Capabilities</i> <i>The European Security & Defence Identity</i> <i>Conflict Prevention & Crisis Management</i> <i>Partnership, Cooperation & Dialogue</i> <i>Enlargement</i> <i>Arms Control, Disarmament & Non-proliferation</i> | <i>Part III : New Approach to Security</i> <ul style="list-style-type: none"> <i>Enlarged or reduced?</i> <i>Comprehensive or traditional?</i> <i>Military or non-military?</i> |
| <i>Part IV: Guidance for Defence</i> <ul style="list-style-type: none"> <i>Principles of Alliance Strategy</i> <i>The Alliance New Force Posture</i> <i>The Missions of Alliance Military Forces</i> <i>Guidelines for the Alliance Force Posture</i> <i>Characteristics of Conventional and Nuclear Forces</i> | <i>Part IV: Guidelines for the Alliance's Forces</i> <ul style="list-style-type: none"> <i>Principles of Alliance Strategy</i> <i>The Alliance's Force Posture: Missions, Guidelines, Characteristics of Conventional and Nuclear Forces</i> | <i>Part IV: Guidelines for the Alliance's Forces</i> <ul style="list-style-type: none"> <i>Spectrum of Missions?</i> <i>Spectrum of Capabilities?</i> <i>Transformation?</i> <i>Public Diplomacy?</i> |
| <i>Part V: Conclusion</i> | <i>Conclusion</i> | |

Otro apartado de la estructura debe valorar el contexto estratégico y las amenazas, riesgos y factores de seguridad. Además de tener en cuenta los problemas aparecidos tras los atentados del 11-S de 2001 en EEUU y las lecciones aprendidas en las operaciones balcánicas y asiáticas, deberá reflejar la aparición de nuevos actores no-estatales, de nuevos factores de riesgo como los cibernéticos o los medioambientales y de factores multiplicadores (*drivers*) de los anteriores, como la globalización. Este segundo apartado deberá pronunciarse sobre el espacio geográfico de actuación, sea éste regional, global u otro, para garantizar la seguridad común. Como todo análisis de riesgos debe tener en cuenta las vulnerabilidades propias, y aunque éstas no se describan en el texto final (la Alianza no va a recoger de forma explícita las divergencias internas sobre el uso de la fuerza o la desigualdad del esfuerzo militar y de las capacidades militares entre sus miembros), el nuevo SC2010 debería, al menos, hacer referencia en ese segundo apartado a la necesidad de reconciliar las culturas estratégicas, establecer criterios de convergencia o prever mecanismos informales de concertación para quienes quieran profundizar su nivel de cooperación. Del mismo modo, un concepto estratégico no puede eludir pronunciarse sobre la necesidad de avanzar hacia un enfoque preventivo –y no sólo reactivo– de la Alianza.

El tercer grupo de contenidos debe explicar cómo afrontará la Alianza la solución de los problemas estratégicos. En función de su valoración, la Alianza deberá decidir si se mantiene la defensa colectiva, si se sigue ampliando el concepto de seguridad como hasta ahora o si, por el contrario, necesita precisar su ámbito de actuación para evitar que la expansión ilimitada del concepto de seguridad (*security continuum*) acabe desnaturalizando el carácter político-militar de la Alianza (diferenciar entre los aspectos militares de los riesgos terroristas, cibernéticos, energéticos, medioambientales o marítimos de la gestión integral de dichos riesgos). También deberá explicar qué hará la Alianza colectivamente, qué pueden hacer alguna agrupación de sus miembros y qué harán los anteriores con otros. Otros contenidos a definir están relacionados con la aceptación de nuevos miembros, sobre las modalidades y socios de asociación (*partnership*), sus relaciones con potencias como la UE, Rusia y China y, en general, con cualquier otro actor internacional –público o privado– dentro del enfoque integral (*comprehensive approach*) a reconocer.

Finalmente, si la reflexión del Grupo de Expertos, la contribución del secretario general y la decisión de los Estados miembros conducen a un nuevo Concepto Estratégico, éste tendría una estructura parecida a la parte final de la columna: un bloque de contenidos destinado a orientar el planeamiento estratégico –la articulación entre objetivos y medios– de la organización y de la estructura de fuerzas. Habrá que racionalizar el espectro de misiones en función de las capacidades, constatar la importancia de la Transformación de las capacidades para el futuro (hasta el punto de ocupar uno de los dos Mandos estratégicos actuales de la OTAN) y la importancia de la diplomacia pública en una sociedad informacional como la que rodea a la Alianza en el Siglo XXI. En particular, el NSC2010 debería proporcionar un marco razonable de misiones y capacidades que evite un desfase entre lo que se espera de la Alianza y lo que puede llevar a cabo, entre los objetivos marcados y los recursos asignados. Para ayudar a cerrar ese desfase (*capability expectations gap*) sería recomendable que el NSC2010 estableciera prioridades entre los objetivos a alcanzarse de forma que en caso de necesidad se pudiera identificar cuáles pueden abandonarse.

En cualquier caso, y si no se llega a ningún acuerdo, el Consejo del Atlántico Norte reunido en otoño de 2010 en Lisboa podría, al menos, optar por aprobar una nueva *Comprehensive Political Guidance* parecida a la de 2006, una solución de compromiso

para evitar que la falta de consenso político afecte a la organización y a su estructura de fuerzas.

Conclusiones: Los conceptos estratégicos de la Alianza no son cualquier documento, tienen una lógica formal y una estructura cuyos contenidos responden a la lógica formal de valorar los problemas de seguridad internacional y explicar la forma en la que la Alianza los resolverá, articulando objetivos y recursos. Los contenidos –cualesquiera que sean finalmente tras su debate dentro del Grupo de Expertos y del proceso de reflexión en su conjunto– deben responder a esa lógica formal.

Los conceptos estratégicos no se agotan en su aprobación sino que sirven para cambiar la estructura y procedimientos colectivos. Si lo que el Consejo Atlántico busca es simplemente aprobar un Concepto Estratégico, es fácil elaborar un documento de mínimos. Lo difícil es conseguir que los Estados miembros, la Organización y su estructura de fuerzas cumplan con los compromisos políticos enunciados en el acuerdo. Cuanto más definidos estén los objetivos y los mecanismos de revisión en el concepto estratégico, más creíble y previsible será la Alianza.

Las estructuras seguidas hasta ahora agrupan los contenidos en cuatro bloques en función de los principios, los riesgos, las funciones y las medidas derivadas de cada contexto estratégico. Sus contenidos pueden variar pero cada uno de los apartados de la estructura da consistencia al contexto.

En función de la experiencia acumulada se pueden establecer las siguientes recomendaciones para la estructura del nuevo concepto:

- La estructura debe ser continuista respecto a las anteriores porque éstas reflejan la lógica formal y estructuran sus contenidos.
- Se debería considerar la posibilidad de sistematizar las actualizaciones futuras estableciendo mecanismos permanentes de revisión.
- Alternativamente, se debería considerar la posibilidad de sistematizar las orientaciones políticas necesarias para el planeamiento y actualización de la organización y de la estructura de fuerzas.

Por último, sería deseable que el nuevo concepto estableciera un proceso de revisión, total o parcial según se ha explicado, que evitara la repetición de los problemas registrados para actualizar los anteriores.

Félix Arteaga

Investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano