
VISIÓN DESDE ESPAÑA DE UN NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA ALIANZA

FERNANDO DEL POZO

The West won the world not by the superiority of its ideas or values or religion but rather by its superiority in applying organized violence. Westerners often forget this fact, non-Westerners never do. Samuel P. Huntington.

Sólo una mente perturbada puede creer que las legiones romanas crearon más conflictos que los que evitaron con su propia existencia. José Ortega y Gasset.

ANTECEDENTES

En el árbol jerárquico de los documentos básicos de la OTAN, el Concepto Estratégico (SC) no ocupa en apariencia un lugar muy relevante, mezclado como está con un considerable cuerpo documental de Comunicados, Declaraciones y otros documentos contingentes o de corta vigencia. La impresión de escasa relevancia se acentúa al observar que en el dominio público sólo existen dos SC, el de 1991, y el vigente datado en Abril de 1999, lo que parece indicar que la Alianza vivió sus años más brillantes –aquellos en que cumplió su claro objetivo de proteger a Europa de la amenaza soviética– sin sentir la necesidad de tal documento conceptual.

La realidad de su importancia es sin embargo muy superior a esta apariencia. En primer lugar, y aún obviando otros documentos de igual nombre pero clasificados, de alcance exclusivamente militar, es preciso colgar de la misma rama de la que penden los Conceptos Estratégicos de 1991 y 1999 el trascendental *Harmel Report*, de Diciembre de 1967, que pasó a la historia por consagrar el consenso aliado sobre el principio de defensa flexible, y que, aunque diferentemente estructurado que los SC, tenía un objetivo similar que no se puede expresar de manera más clara y sucinta que citando la frase entrecorrida de su primer párrafo:

Estudiar las tareas con que se enfrenta la Alianza y los procedimientos para llevarlas a cabo, con objeto de reforzar la Alianza como factor de paz duradera (1).

Comparemos con el preámbulo del SC91:

Reafirmando los principios básicos que han fundamentado la Alianza desde su fundación, los Jefes de Estado o de Gobierno de la OTAN reconocen que los cambios que están teniendo lugar en Europa tendrán un impacto duradero en la forma en que sus objetivos serán conseguidos en el futuro. En particular establecen una revisión fundamental de la estrategia (2).

y con el SC99, que tras declarar que no es sino la adaptación del SC91 a los numerosos cambios ocurridos con posterioridad, expresa así su propósito:

Este nuevo Concepto Estratégico guiará los pasos de la Alianza en la consecución de sus objetivos. Expresa el propósito permanente de la OTAN y la naturaleza de sus tareas de seguridad fundamentales, identifica las características del nuevo entorno de seguridad, especifica los elementos del amplio concepto de seguridad de la Alianza, y proporciona una guía para la adaptación futura de sus fuerzas militares (3).

Parece claro que los tres documentos son de carácter eminentemente político, y tratan de establecer un nuevo punto de partida cada vez más ambicioso y detallado, implícita o explícitamente debido a una nueva situación, mientras que profesan mantener como referencia los principios básicos consagrados en el Tratado de Washington.

En este punto es pertinente preguntarse si no habría sido, en todos los casos, más práctico y expeditivo negociar un nuevo Tratado. De hecho, su poco menos que olvidado Artículo 12 establece que:

-
- (1) *(To) study the future tasks which face the Alliance, and its procedures for fulfilling them in order to strengthen the Alliance as a factor for durable peace*
 - (2) *While reaffirming the basic principles on which the Alliance has rested since its inception, [NATO Heads of State or Government] recognised that the developments taking place in Europe would have a far-reaching impact on the way in which its aims would be met in future. In particular, they set in hand a fundamental strategic review.*
 - (3) *This new SC will guide the Alliance as it pursues this agenda. It expresses NATO's enduring purpose and nature and its fundamental security tasks, identifies the central features of the new security environment, specifies the elements of the Alliance's broad approach to security, and provides guidelines for the further adaptation of its military forces.*

Cuando el Tratado lleve diez años de vigencia, o en cualquier fecha posterior, las Partes se consultarán, si una de ellas lo solicita, con vistas a revisar el Tratado teniendo en cuenta los factores que en dicho momento puedan afectar a la paz y la seguridad en la zona del Atlántico Norte, incluyendo el desarrollo de acuerdos tanto de ámbito mundial como regional, concluidos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (4).

Sin embargo, y a pesar de los numerosos factores que desde entonces han afectado la paz en el espacio noratlántico, y del desarrollo de nuevas organizaciones universales y regionales bajo la Carta de las Naciones Unidas, no sólo ningún Aliado ha presentado la requerida solicitud formal para proceder a la revisión, sino que es palpable una positiva renuencia a hacerlo. Y con buenas razones, porque las dificultades de alcanzar consenso sobre ello no solamente serían insuperables, sino que abrirían un debate lleno de acrimonia alrededor de la defensa mutua como *bedrock* de la Alianza que luego sería muy difícil de cerrar. Esta es, en gran medida, la razón por la que asuntos de tanta enjundia se han encomendado desde el fin de la guerra fría a meros SC. Cabe añadir que, si la posibilidad de un abandono parcial de la defensa mutua fue siempre origen de fricción, las resistencias han aumentado con la llegada a la OTAN de naciones de la inmediata periferia de Rusia, a la que siguen profesando una gran desconfianza nacida del recuerdo de los años de directa dominación o al menos posición subordinada en el seno del Pacto de Varsovia, del abierto y casi posesivo interés ruso en su *near abroad*, y en algunos casos, además, de la complicada presencia de importantes y descontentas minorías rusas en sus territorios.

Es preciso señalar que similar razonamiento al que impide atacar una reforma en profundidad del Tratado Atlántico ha sido también aplicado al nivel del SC, dando como resultado el documento denominado *Comprehensive Political Guidance* (CPG), sobre el que se obtuvo consenso en la Cumbre de Riga del 29 Noviembre 2006. Su objetivo es sin duda mucho más modesto que el de un SC, ya que sólo aspira a dar dirección política para la transformación continua de la Alianza en asuntos de capacidad,

(4) *After the Treaty has been in force for ten years, or at any time thereafter, the Parties shall, if any of them so requests, consult together for the purpose of reviewing the Treaty, having regard for the factors then affecting peace and security in the North Atlantic area, including the development of universal as well as regional arrangements under the Charter of the United Nations for the maintenance of international peace and security.*

planeamiento e inteligencia para los próximos 10 a 15 años, todo ello partiendo de la base establecida por el SC99, del que, asombrosamente, manifiesta que describe un panorama todavía válido.

LA NUEVA SITUACIÓN

Dando, pues, por aceptado que la reforma del Tratado de Washington no debe intentarse, procede preguntarse si es necesario, o meramente conveniente, acometer la redacción de una nueva edición del Concepto Estratégico, cuando hace ocho años de la aprobación del actualmente vigente, así como si debe continuarse en la línea ascendente de ambición, incluyendo en el aparentemente humilde SC consideraciones de fundamental importancia para el futuro de la Alianza. Si la respuesta es afirmativa será necesario establecer las limitaciones a la ambición de cambio que impone la renuncia a negociar un nuevo Tratado.

Los acontecimientos desde 1999

La primera consideración es qué ha ocurrido desde Abril de 1999 que haya dejado al SC99 anticuado. La respuesta es múltiple, y en algunos casos de cegadora evidencia: casi bastaría con citar el atentado terrorista del 11 de Septiembre del 2001 –así como los subsiguientes ataques en Madrid y Londres– para indicar lo mucho que los conceptos referentes a seguridad y defensa han cambiado de antes a después. Pero es preciso también recordar que la aprobación del SC (23/24 Abril 1999) se produjo en plena campaña de Kosovo (24 de Marzo a 11 de Junio 1999), la primera vez que la OTAN llevaba a cabo una campaña militar, decisión muy controvertida precisamente porque se trataba del ataque a un país que no amenazaba a la OTAN, bien lejos del principio de autodefensa encarnado en el Tratado, y además sin la cobertura legal de un mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (UNSC). Malamente un documento de la OTAN podría resolver el fundamental dilema entre la mera autodefensa por un lado y la defensa de intereses o la «injerencia humanitaria» (5) por otro, cuando

(5) El uso aquí del término «injerencia humanitaria» u otros similares como «intervención humanitaria» no implica que se considere resuelto en la OTAN el debate iniciado por el entonces SG de las NNUU Kofi Annan en el 2000, aunque en su día se interpretó como una justificación *ex post facto* de la operación llevada a cabo la primavera anterior. En todo caso es un debate de ámbito universal sobre los aspectos filosóficos y morales de tal intervención, y por tanto independiente de su contraposición en la OTAN a la defensa mutua

su negociación se tuvo que llevar a cabo en tales condiciones, en medio de una campaña sobre la que algunos aliados mantenían reservas, de duración ya mayor de lo que se esperaba, de una efectividad cuestionada, y con un final que distaba de mostrarse pronto y feliz. De hecho, las tareas ajenas a la defensa colectiva son mencionadas en el SC99 solamente una vez, en el párrafo 12 (6), y ello de manera elíptica.

Quizá no menos importante a estos efectos, la construcción de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (ESDI) se cita repetidamente en el SC99 como una tarea interna de la Alianza, cuando sólo unos meses más tarde, con la acumulación en la misma persona del cargo de Secretario general de la Unión Europea Occidental (UEO) y el de Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (20 Noviembre 1999) comenzaría la absorción de las funciones de la UEO por la Unión Europea, la postergación de la UEO a la situación de *dormant* y, en una palabra, la desaparición de la ESDI como tarea de la OTAN y la emergencia de la ESDP en la UE, lo que inauguraría un período dinámico en el que se han tomado importantes decisiones de trascendencia para sus relación con la OTAN, y por tanto para esta misma.

Pero no sólo ha cambiado el entorno estratégico: la OTAN misma ha cambiado de manera sustancial. Mientras que en Abril de 1999 los aliados acababan de aumentar de 16 a 19, ahora son 26. La organización del Partenariado por la Paz (PfP), entonces poco más que incipiente, ha tenido incorporaciones en este período que, culminando en el 2007 con la incorporación de Serbia y Montenegro, han logrado cubrir el mapa de Europa, es decir se ha alcanzado el objetivo de incluir la totalidad del espacio euro-atlántico en la organización subsidiaria más importante del Tratado (7). También en este período se consolidó el Diálogo Mediterráneo, entonces embrionario, que seguidamente evolucionó desde un diálogo «NATO+1» con cinco miembros, al actual «NATO + 7», lo que, junto con el ofrecimiento del uso de la *Partnership Coordination Cell* (PCC) a estas na-

(6) *...its commitment, exemplified in the Balkans, to conflict prevention and crisis management, including through peace support operations...*

(7) El espacio euro-atlántico no está formalmente definido en ningún documento; está no obstante ampliamente sobreentendido que se refiere a Europa, Canadá y los Estados Unidos. La inclusión de un número de naciones asiáticas en el PfP, que claramente violenta esta interpretación, ha venido obligado por tratarse de antiguas repúblicas de la URSS, a las que no se puede negar un trato igual al de las europeas de la misma procedencia.

ciones ribereñas del Mediterráneo, acercan la estructura de este foro a la más deseable y probada del PfP (8). Y, finalmente, las relaciones con Rusia, establecidas en 1997 por la *Founding Act* con una estructura –el *Permanent Joint Council*– complicada e insatisfactoria, por estar fundada en la desconfianza, con un sistema en el que Rusia era meramente informada de lo que previamente acordaban los Aliados, evolucionó en este período a una organización más madura y mucho más aceptable para ambos lados (NATO-Russia Council con su subordinado NRC–Military Representatives y los respectivos Preparatory Committees), donde Rusia es tratada en pie de igualdad, aunque naturalmente con limitaciones en los asuntos a tratar y en la capacidad decisoria y normativa de las decisiones adoptadas.

El momento psicológico

En un plano más subjetivo que los anteriores hechos, existe la percepción generalizada de que la Alianza adolece actualmente de una cierta falta de «pulso». Un factor común de numerosos comentarios de analistas y observadores es que la duración ya larga pero sobre todo indefinida de la misión en Afganistán, la «fatiga del donante», que se traduce, por ejemplo, en la imposibilidad de generar cuatro batallones adicionales y 16 helicópteros en unas fuerzas que disponen de 3.600 de estos últimos y que han desplegado (excluidos los EEUU) sólo el 2,8% de sus fuerzas entre todas las misiones, la creciente disparidad de objetivos entre los aliados, y, como consecuencia en parte de los dos últimos factores, la percepción de que cada vez más las operaciones se llevan a cabo por *coalitions of the willing*, lo que irónicamente irrita más a las naciones de escasa *willingness*, todo ello pide a voces un serio debate en el que estos factores no sean murmurados o puestos de manifiesto por los medios de difusión social, sino que lleguen a la mesa del Consejo para ser discutidos, acorda-

(8) Sin embargo, y en contraposición a lo antes expresado para las naciones asiáticas en el PfP, para las naciones del Norte de África, Israel y Jordania, de comparables circunstancias geográficas a aquellas pero diferente origen político, hubo de crearse el Diálogo Mediterráneo, ante la resistencia de la mayoría de los Aliados a ligarse formalmente con naciones no europeas. El uso del PCC y otros instrumentos PfP no alteran la fundamental separación entre ambas organizaciones. Esto debe ser recordado cuando se propone en algunos foros la invitación a países no europeos, pero con sólidas credenciales democráticas, como Australia, Nueva Zelanda o Japón. Cf. también el Artículo 10 del Tratado de Washington: *The Parties may, by unanimous agreement, invite any other European State in a position to further the principles of this Treaty and to contribute to the security of the North Atlantic area to accede to this Treaty.*

dos, y reflejados en un texto que tenga suficiente autoridad. Ello revitalizaría a la Alianza en este crucial momento sin un riesgo excesivo, al limitar los posibles daños a un documento de segundo nivel.

FACTORES TEMPORALES

Aceptado que los cambios sufridos desde Abril de 1999 han sido de suficiente entidad como para justificar un nuevo SC, procede preguntarse si es este el momento más apropiado para acometer la tarea, o existen otros factores que aconsejarían posponerlo.

El primero que viene a la mente es la operación en Afganistán. La aceptación por parte de la OTAN de la responsabilidad de la ISAF, y sobre todo la expansión de ISAF a todo el territorio de Afganistán, son todavía relativamente recientes. Más significativamente, la operación no tiene todavía un horizonte temporal claro, ni ha sido aún enunciada una estrategia de salida mucho más allá de generalidades del tenor de transferir la responsabilidad al Gobierno de Afganistán cuando estén listos para asumirla. Sin embargo es ampliamente admitido que ISAF es la empresa de más envergadura jamás acometida por la OTAN, y que su éxito o fracaso determinarán en gran manera el futuro de la propia OTAN. En esta situación, ¿es oportuno debatir ahora los aspectos más generales y fundamentales del objetivo y estrategia de la OTAN, cuando la principal aplicación práctica de todo ello está en marcha, y su resultado dudoso?

Cabría responder con el paralelismo del SC99, para cuya negociación y aprobación no fue óbice la coincidencia temporal con la guerra de Kosovo, pero esto sería utilizar como argumento positivo lo que se ha enunciado como defecto, ya que ciertamente ello trajo limitaciones conceptuales. Más directo es, simplemente, reconocer que probablemente permaneceremos en Afganistán un largo período, impredecible pero ciertamente de algunos años. No sería prudente posponer *sine die* un ejercicio intelectual tan fundamental como el que nos planteamos. Por lo demás, aceptar que el hecho de que haya una operación en curso es motivo de no iniciar un debate estratégico podría provocar la parálisis continua, pues es previsible que *alguna* operación esté siempre en curso durante muchos años venideros (9).

(9) Es imposible no recordar aquí las puertas del templo de Janus, en Roma, cerradas ambas en señal de ausencia de guerra tan sólo cuatro veces en ocho siglos.

El calendario

Existen otros factores, aparentemente menores pero en realidad de importancia capital porque afectan a la voluntariedad de las naciones para alcanzar consenso, y son los calendarios, tanto de reuniones del Consejo Atlántico como electorales de las propias naciones.

Un documento de esta trascendencia requiere debida pompa y circunstancia para su promulgación, y ésta habitualmente se proporciona con ocasión de las Cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno, aunque en realidad haya sido negociado hasta el último detalle a nivel de Embajadores. Actualmente están previstas dos Cumbres, en las primeras mitades de 2008 y 2009 respectivamente, esta última en coincidencia con el sexagésimo aniversario de la OTAN. Descartado 2008 por la premura del tiempo, parece que el objetivo debía ser tener un SC listo para aprobación a comienzos del 2009.

En cuanto a los calendarios electorales, un Jefe de Estado o de Gobierno, en particular los de las naciones que ejercen mayor liderazgo, considerará su capacidad para influir la redacción del futuro SC en la dirección que le convenga, y por lo tanto una negociación del SC que horquille unas elecciones con potencial o seguro cambio de gobierno será considerada negativamente por ese gobernante. Es el caso del Presidente George W. Bush, que constitucionalmente abandonará el cargo en Enero del 2009, y que sin duda hubiera preferido comenzar los trabajos antes para garantizar un nuevo SC que pudiera considerar su *legacy*. Por otra parte, el nuevo ocupante de la Casa Blanca no es probable que acepte fácilmente continuar lo que pueda estar negociado hasta entonces, ni siquiera comenzar uno nuevo al comienzo mismo de su mandato, por lo que si no se persuade al Presidente Bush de comenzar inmediatamente –y tal vez a su sucesor de aceptar los trabajos llevados a cabo hasta Enero del 2009– el retraso en la producción de un nuevo SC podría, con unas elecciones en Alemania el 2009 que a su vez provocarían otro retraso concatenado, llevarnos al 2010 al menos (10).

Otras naciones líder, como Francia, no afectadas por calendarios electorales en este período, pueden considerar el mismo factor por las razones opuestas, es decir, por la disminución de su capacidad para influir co-

(10) La Canciller Angela Merkel ha apoyado públicamente desde 2006 el lanzamiento de un nuevo SC.

rrelativa a la resistencia de los EEUU a producir un documento con auténtica visión de futuro (11).

Como fondo común a todo ello está el propio calendario del Secretario General de la OTAN. El actual SG, Jaap de Hoop Scheffer, que ha manifestado una clara voluntad de acometer el trabajo, terminará su mandato, ya prorrogado, poco después de la Cumbre del 2009. Por razones similares a las antes expuestas, no se debe esperar que su sucesor ponga el SC entre sus inmediatas prioridades, por lo que si no se puede presentar en la Cumbre el retraso será quizá de dos años.

El resumen, pues, de todo lo expuesto es que no hay tiempo que perder. Las vacilaciones deben vencerse y los trabajos deben comenzar cuanto antes. Tal vez la cumbre de Bucarest sería el momento –con la debida preparación– de obtener el consenso sobre el lanzamiento del proyecto, con el compromiso de tenerlo listo para la siguiente cumbre del 2009.

ESTRUCTURA

Si hay un defecto objetivo que se puede achacar al SC99 es la falta de originalidad. Su estructura, tras una Introducción prácticamente dedicada a explicar por qué se hizo necesario tan pronto elaborar uno nuevo, a pesar de que los «dramáticos cambios» sobrevenidos por el fin de la Guerra Fría habían ya sido debidamente tenidos en cuenta por el SC91, fue tomada con gran fidelidad del SC anterior. La tabla de la figura 1 trata de mostrar el paralelismo, para lo que se ha alterado el orden de algunos capítulos.

(11) Sin embargo, Francia podría considerar la presente coyuntura favorable para los deseos del Presidente Nicolas Sarkozy de buscar fórmulas que reduzcan o terminen los rasgos peculiares de su pertenencia a la Alianza, deseos de los que ha dado ya varias indicaciones, entre otras en una entrevista concedida al New York Times e International Herald Tribune el 23 Sep 07. El fallido intento de Jacques Chirac en 1997 en esa misma dirección hubiera sido plasmado sin duda en el SC de 1999, lo que confirma que un nuevo SC sería el documento apropiado y aceptable para Francia, si tales intenciones se demuestran auténticas. Pero los planes franceses son más complejos, ya que, además de la adecuada preparación política en casa para «volver al edil» sin que sufra el orgullo nacional, Francia desea acometer en la UE una nueva Estrategia Europea de Seguridad durante su presidencia en el segundo semestre de este año, y, sólo entonces, con el prioritario terreno de la ESDP firmemente acotado, acometer el SC de la OTAN para organizar el resto del terreno estratégico. Actualmente se encuentra en París en estudio un «libro blanco» de la defensa nacional que debe publicarse en Marzo del 2008, y que presumiblemente sentará nuevas bases para la estrategia francesa, y con ello se establecerán los objetivos que Francia persiga en la UE y la OTAN.

SC 91	SC 99
	Introduction
Part I: The Strategic Concept The New Strategic Environment Security Challenges & Risks	Part II: Strategic Perspectives The Evolving Strategic Environment Security Challenges and Risks
Part II: Alliance Objectives & Security Functions The Purpose of the Alliance The Nature of the Alliance The Fundamental Tasks of the Alliance	Part I: The Purpose and Tasks of the Alliance
Part III: A Broad Approach to Security Protecting Peace in Europe Dialogue Cooperation Collective Defence Management of Crises & Conflict Prevention	Part III: The Approach to Security in the 21 st 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: 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 IV: Guidelines for the Alliance's Forces Principles of Alliance Strategy The Alliance's Force Posture
Part V: Conclusion	Conclusion

Figura 1.

Del examen del cuadro emerge, además de la evidente similitud de ambos SC, una estructura simple, pero lógica y clásica: tras una exposición de las circunstancias actuales, que al mismo tiempo es la justificación de la tarea, viene la visión, o manifiesto del objetivo; ambas componen la parte más puramente política del SC. Finalmente, como consecuencia lógica de lo anterior, son establecidas las líneas maestras de actuación para recorrer el camino que separa los dos enunciados anteriores, es decir la parte estratégica propiamente dicha. En pocas palabras, situación, objetivo y plan de actuación. Sin tratar de hacer un esquema del hipotético SC09, ejercicio por lo demás fútil por lo sujeto del resultado al necesario consenso, podemos utilizar este simple esquema para enumerar los elementos y factores que deberían ser incluidos.

SITUACIÓN

Las principales justificaciones de la necesidad de un nuevo SC han sido ya expresadas más arriba. Será sin embargo preciso hacer un análisis riguroso de la situación estratégica y las previsiones para un horizonte conmensurable con la vigencia que se espera del SC. La mayor parte de los estudios de prospectiva fijan horizontes de entre 10 y 20 años. Si se lograra consenso sobre un compromiso de renovar el SC cada 10 años, el horizonte contemplado podría ser de 20, lo que aseguraría la continuidad y permitiría que programas de largo plazo, particularmente los de armamento, no sufran por los saltos o incertidumbres de cada edición. El documento «*Future Security Environment*» (FSE), con un horizonte del 2025, que está siendo producido por el Mando de Transformación de la OTAN (SACT), podría, debidamente podado y adaptado, servir de base para esta sección del SC.

Pero, se emplee el FSE o no, la situación estratégica deberá incluir variables nunca contempladas hasta ahora, y debe ser explícito respecto a ellas, no quedarse en generalidades que añaden poco valor. Por ejemplo, las desiguales distribuciones del agua, agravada por el cambio climático, y de la energía son fuentes de inestabilidades que, combinadas con la artificialidad y correspondiente fragilidad de las fronteras emergentes de la disolución de la URSS y de la descolonización y secesiones en África, al final se traducirán en estados fallidos y conflictos clásicos o asimétricos, pero que en todo caso afectarán los intereses de las naciones aliadas. La desigual distribución de la riqueza, como consecuencia de lo anterior y de otras causas, continuará siendo la creciente fuente de flujos migratorios masivos e incontrolados, de particular importancia para nuestra patria, cuya frontera del sur separa la mayor diferencia de renta en el globo entre dos naciones contiguas. La redistribución del consumo energético que está teniendo lugar debido al creciente poderío económico de gigantes demográficos como India y China debe también ser considerada como un factor estratégico de primer orden. La seguridad energética, manzana de discordia en el Consejo Atlántico fundamentalmente por la oposición francesa a tratarlo por no considerarlo de la incumbencia de una organización que Francia tradicionalmente reputa de exclusivamente militar, deberá encontrar su sitio en esta parte del SC, como consecuencia inmediata de lo anterior y con un enlace claro con el terrorismo que debe ser tratado con el rigor y la profundidad que su gravedad merece. Ambos factores fueron cubiertos –junto con el crimen organizado– en el SC99 con una asom-

brosa displicencia (12), que contrasta vivamente con la consideración dada en los párrafos inmediatamente anteriores a los riesgos en el área Euro-Atlántica –la referencia geográfica primando sobre la naturaleza del riesgo– el armamento nuclear, y la proliferación de armas de destrucción masiva. Un Concepto Estratégico digno de tal nombre no puede permitirse tratar asuntos tan cruciales como el terrorismo y la seguridad energética con una simple mención casual, sin desarrollarlos en profundidad.

Relaciones con la Unión Europea

Un componente primordial de la situación estratégica –ya fue mencionado entre los factores que han cambiado desde 1999– es la Unión Europea y sus relaciones con la OTAN. La visión que cada uno de los contendientes tiene del otro, respectivamente como un gigante político-económico pero sin capacidad militar conmensurable, y como una potencia exclusivamente militar sin posibilidad real de acción política ni económica, no van a cambiar. Pero estas dos exageraciones contienen más de un grano de verdad, aunque sólo sea porque las percepciones generan su propia realidad, y la consecuencia es, además de una confrontación mutuamente destructiva, que ninguna de las dos organizaciones termina por ser el actor que necesitamos para defender los intereses occidentales, ni mucho menos la combinación de ambas, bien por coordinación o bien por reparto de papeles.

Aunque mucho del origen de estas insatisfactorias relaciones deriva del llamado *participation issue* (13), también se encuentran motivos de

(12) *Alliance security interests can be affected by other risks of a wider nature, including acts of terrorism, sabotage and organised crime, and by the disruption of the flow of vital resources.* (Parte II, párr. 24)

(13) Término usado para referirse al hecho de que la OTAN y la UE comparten 21 miembros de, respectivamente, 26 y 27. Los cinco Aliados no socios de la UE (Canadá, Islandia, Noruega, Turquía y Estados Unidos) y los seis socios de la UE no Aliados (Austria, Chipre, Finlandia, Irlanda, Malta y Suecia) tienen intereses al menos parcialmente divergentes de los de los miembros comunes, y en algunos casos usan su posición en la organización a que pertenecen en apoyo de sus particulares objetivos que, desafortunadamente, a veces encuentran su imagen especular en el otro grupo (el ejemplo paradigmático es el caso Turquía-Chipre). La disposición que concita la mayoría de las discusiones sobre este asunto está contenida en la carta del SG de la OTAN al Alto Representante para CFSP de la UE de 13 Diciembre 2002, y reza así: *We are now in a position to give the EU ready access to the collective assets and capabilities of the Alliance for operations in which the Alliance as a whole is not engaged militarily. To that end, we have today taken the following decisions: NATO-EU strategic cooperation and the implementation of Berlin Plus arrangements will be confined to NATO members and those non-NATO EU members that have subscribed to the Partnership for Peace (PfP) Framework Document, thus becoming a party to the PfP, and that have concluded bilateral security agreements with NATO.*

fricción en las distintas visiones que las naciones tienen sobre el futuro de la UE, cuya vocación de supranacionalidad le proporciona un cierto sentimiento de superioridad sobre las limitadas organizaciones meramente internacionales. En particular, y pertinente a los efectos de esta discusión, lo anterior conduciría lógicamente a que la Unión Europea estuviera representada como tal en el Consejo Atlántico, y no faltará la sugerencia de que esto sea discutido y eventualmente reflejado en el SC. Pero tal representación, en adición a las de los socios europeos, no puede ser recibida con ecuanimidad por unos EEUU que verían su liderazgo disputado o disminuido, y no sería concebible para la mayor parte de los socios que esa hipotética representación de algún modo sustituyera en todo o en parte a las nacionales. Incluso, la (relativamente) más tímida sugerencia de que las naciones europeas podrían formar un *caucus*, asegurándose así una posición común en asuntos de trascendencia, ha sufrido ya un fuerte rechazo en círculos políticos norteamericanos. Es preciso que tal debate –hasta ahora afortunadamente restringido a artículos periodísticos y opiniones de seminario– no entre en la discusión del SC, so pena de que el proyecto naufrage antes de empezar.

El problema no es tanto la posible defunción del concepto de los dos pilares de la OTAN, como si se puede encontrar una fórmula satisfactoria para ambos lados del Atlántico que permita la cooperación, ahora casi inexistente, entre OTAN y UE. La viabilidad de ir más lejos que los paralizantes acuerdos Berlin + - posibilidad ya bautizada informalmente como Berlin ++ o Berlin inverso - que solventaran las consecuencias del *participation issue* y permitieran, como lógica contrapartida al recurso de la UE al planeamiento y medios de la OTAN, el recurso de la OTAN a los ya no tan despreciados de la UE, como el European Union Satellite Center y su capacidad de análisis de imaginería procedente de satélites, debe absolutamente ser debatida. Esto reduciría, al menos en un plano teórico, la asimetría entre ambos, y con ello la perniciosa percepción citada la comienzo de este apartado.

El problema de si la OTAN puede o debe valerse de otros instrumentos, además de los militares, para la consecución de sus objetivos, ha sido, como se apuntaba al principio de este apartado, un aspecto más filosófico y general de la misma manzana de la discordia que se manifiesta alrededor de la seguridad energética. El *Comprehensive Political Guidance* trata el problema requiriendo el desarrollo de la capacidad de conducir operaciones (implícitamente militares) en circunstancias en las que otros actores –políticos, económicos, etc.– son también puestos en

juego (14). Pero la redacción del párrafo deja en alguna ambigüedad el fundamental dilema de si se trata de conducir operaciones en un ambiente de múltiples actores bajo una coordinación externa, opción favorecida por las naciones que opinan que sólo las NNUU o la UE tienen a su disposición los mecanismos políticos para ejercer esa coordinación, o si la coordinación es ejercida por la propia OTAN como parte esencial del planeamiento y conducción de la operación, que ya no es por tanto exclusivamente militar, sino polifacética, opción esta más en línea con el origen del concepto *Effects Based Approach to Operations*, a su vez fundado en el concepto norteamericano *Effects Based Operations*, de relativamente fácil implantación a nivel sólo nacional. Este debate no puede ser rehuido, y un Concepto estratégico debe ser el documento con la categoría suficiente como para tratarlo de manera autoritativa.

OBJETIVO

La visión del futuro de la OTAN es, ciertamente, la parte con más potencial para el desacuerdo. El dilema entre la defensa común y las operaciones de mantenimiento de la paz, para expresarlo de una manera simplificada, está todavía demasiado lejos de su resolución como para abordar este aspecto sin riesgo de fracaso. Además de la dificultad ocasionada por las distintas percepciones entre los Aliados, es preciso tener en cuenta la opinión, tampoco unánime, del mundo exterior. Baste recordar que no se puede diseñar una OTAN futura que despierte una hostilidad de Rusia o China aún mayor que la desconfianza actual, ni ofrecer, si este fuera el caso, unos servicios de apoyo al mantenimiento de la paz que sean ignorados por las Naciones Unidas.

Este último aspecto merece también un tratamiento diferenciado. Es cuando menos sorprendente que una organización que ha rendido importantes servicios a las NNUU en Europa, Asia, y en menor medida África, y que cuenta a tres de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad entre sus Aliados más influyentes, sea sistemáticamente desdeñada cuando ha tratado de formalizar unos acuerdos que podrían dar cobertura formal a posibles –desgraciadamente probables– intervenciones

(14) Párr 16.h.: *The ability and flexibility to conduct operations in circumstances where the various efforts of several authorities, institutions and nations need to be coordinated in a comprehensive manner to achieve the desired results, and where these various actors may be undertaking combat, stabilisation, reconstruction, reconciliation and humanitarian activities simultaneously.*

futuras de carácter humanitario, modeladas por ejemplo en la que evitó un inmenso genocidio de la población albanesa de Kosovo. La declaración a este efecto en el SC99, párr. 31, es la expresión de un deseo unilateral frustrado por la desdeñosa inacción de quien recibe el ofrecimiento (15). Sin embargo, la falta de acogida de estos deseos de colaboración reflejados en el SC99, pero también en otras ocasiones formales e informales, anteriores y posteriores, no debería impedir un renovado intento en un nuevo SC. El apoyo a la acción de la OTAN por el Consejo de Seguridad de las NNUU, aunque objetivamente innecesario, e incluso de calidad a veces dudosa, pues puede obtenerse con una mayoría cualificada –que incluya a los cinco «grandes»– frente al más trabajoso, pero más sólido, sistema de consenso con el que se alcanzan las decisiones en el Consejo Atlántico, proporciona un psicológico marchamo de legitimidad muy apreciado por la opinión pública, lo que puede ser crucial para obtener y mantener su apoyo a la intervención en conflictos que frecuentemente son de difícil comprensión para el público no iniciado.

Paradójicamente, sin embargo, los elementos para resolver el dilema entre las dos visiones de la OTAN, la puramente defensiva y la más proactiva, ya han sido utilizados en la práctica: al día siguiente de los ataques del 11 de Septiembre del 2001, el Consejo Atlántico reunido en sesión extraordinaria declaró la aplicación del Artículo 5 del Tratado, justificado por la evidencia de que uno de los Aliados había sido atacado en su territorio. Pero con esta decisión, formalmente bien fundada en la esencia del Tratado y consistente con la literalidad de su texto, se rompieron dos pilares del pensamiento estratégico de la OTAN: la presunción de que el agente hostil sería uno o varios estados, y el principio tácito de que la reacción se produciría en el lugar de la acción hostil, es decir, en territorio OTAN, ya que esta reacción consistiría –en el imaginario aliado– en aplicar la defensa, restituir la integridad territorial del Aliado atacado y devolver la situación a su estado original, congruente todo ello con el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

En realidad, el salto conceptual subyacente en la decisión de llevar la reacción al Mediterráneo oriental y posteriormente al Hindu Kush, bien lejos de Nueva York, y con una intención bien diferente de restablecer el *status quo* es que la defensa mutua ya no es necesariamente del territorio,

(15) NATO recalls its offer, made in Brussels in 1994, to support on a case-by-case basis in accordance with its own procedures, peacekeeping and other operations under the authority of the UN Security Council or the responsibility of the OSCE, including by making available Alliance resources and expertise.

sino de los ciudadanos, lo que agranda el bien protegido por el Artículo 5 hasta unas dimensiones que bien pudieran eventualmente abarcar, más allá del territorio y la ciudadanía, los intereses de las naciones aliadas. Es preciso, pues, codificar esta nueva filosofía, utilizando el SC para reinterpretar la cláusula de *defensa* colectiva del territorio aliado, contenida en el Artículo 5 del Tratado, como *respuesta* colectiva a un ataque al territorio, *población o intereses* de las naciones aliadas que, por su magnitud o alcance requiera una acción concertada con contribución de las capacidades de todos o varios de los Aliados.

La literalidad de los Artículos 4 y 5 del Tratado puede ser un impedimento para esta reinterpretación. El 4 admite que la amenaza puede ser no sólo a la integridad territorial, sino también a la «independencia política» o a la «seguridad» de ellos; pero sólo contempla como resultado de ello consultas entre Aliados. Mientras tanto, el 5, que contempla la respuesta armada, lo hace en la hipótesis de ataque armado que ocurra en Europa, Norteamérica, Atlántico Norte o Mediterráneo. Será precisa una gran capacidad dialéctica para, desarrollando conjuntamente los Artículos 4 y 5, vencer la resistencia de las naciones más conservadoras a dejar el Tratado como fuente de inspiración, y que el texto de aplicación práctica en caso de crisis sea el del más humilde SC (16).

Pero el gran mérito de un hipotético consenso sobre este asunto no sería solamente que en una nueva crisis originada por un ataque terrorista de las dimensiones del 11 de Septiembre la OTAN tendría un manual a seguir, en vez de tener que improvisar. Quizá la mayor ventaja sería que ello sentaría las bases para resolver uno de los problemas de más sustancia que paralizan o reducen significativamente la acción de la OTAN incluso en operaciones semi-permanentes, como la *International Security Assistance Force* (ISAF) en Afganistán, o *Active Endeavour* en el Mediterráneo, y ponen en riesgo la supervivencia del mejor concepto de fuerza que se ha conseguido nunca, la *NATO Response Force* (NRF), esto es, la escasa voluntad para contribuir fuerzas. El sistema de subasta que se

(16) Artículo 4 del Tratado: *The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened.*

Artículo 5: The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and [...] each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith [...] such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.[...]

emplea en las conferencias de contribución de fuerzas no responde bien para operaciones o fuerzas que no cuentan con un anclaje sólido en el «contrato» que las naciones firman al incorporarse a la Alianza: el diferente grado de urgencia o necesidad –o conveniencia política local– con que desde distintas capitales se ve el problema, en ausencia de una referencia común reflejada en un texto compartido, hace que la renuencia imperre, e incluso los paliativos que periódicamente se arbitran con mayor o menor éxito consensual, como la extensión de la aplicación de «gastos comunes» (*common funding*) a supuestos tales como el transporte estratégico o las comunicaciones de teatro, tengan escaso o ningún efecto práctico. No es descabellado suponer que un firme compromiso, a través de un nuevo SC ampliamente consensuado, sobre la interpretación flexible del Artículo 5 respecto a su aplicación a supuestos de amenaza a los intereses de los Aliados y la respuesta –más bien que sólo defensa– colectiva a estos supuestos, estimularía la contribución de fuerzas, o, si se quiere, la haría más imperativa (17).

Otro aspecto, hasta ahora no considerado más que marginalmente, y que influiría en la misma dirección, es la constitución de fuerzas multinacionales, si se pudiera incluir en el SC un firme estímulo, incluso de algún modo crear el imperativo. La defensa colectiva no necesitaba de tales mecanismos, y en todo caso no se consideraba en el ámbito terrestre que la integración de fuerzas de diferentes naciones más allá del nivel divisionario era rentable ni siquiera practicable. Hoy, los nuevos medios de mando y control, la experiencia acumulada y la práctica universalidad del sistema de reclutamiento profesional, han hecho posible lo que demandan tanto la entidad de las operaciones que se acometen, a veces de modesto nivel batallón, como la necesidad de hacer posible la participación de algunas de las nuevas naciones, que tienen fuerzas armadas muy reducidas, esto es, la constitución de fuerzas multinacionales de nivel brigada o incluso inferior. Ello, al ligar la participación en una operación a la de otros aliados, hace más difícil la renuncia, como demuestra la experiencia del Eurocuerpo (EC), la fuerza terrestre multinacional de más solera existente, ninguno de cuyos componentes ha dejado de participar cuando ha sido el turno del EC, incluso cuando sus contribuciones nacionales individuales por otras vías han faltado.

(17) Este razonamiento está sin duda en el fondo de una posición americana en principio favorable a la reinterpretación del Art 5, aunque los factores temporales antes aludidos hacen que los EEUU sean coyunturalmente remisos a acometer la tarea.

Un aspecto que ha sido objeto de interés en numerosas ocasiones, en especial como elemento crucial de la *exit strategy*, de cuantas operaciones se han acometido, es la asistencia en enseñanza y adiestramiento a las Fuerzas Armadas del país en cuya operación de mantenimiento de la paz estamos involucrados, y, más ampliamente, en el *security sector reform*. Principios tales como la subordinación de las fuerzas armadas al poder político, respeto a la democracia y a los derechos individuales, que tan a menudo se contraponen a unos etéreos derechos de los pueblos –falazmente invocados por movimientos secesionistas– son cuestiones no estrictamente militares en las que la OTAN puede aportar el peso positivo de un bien ganado prestigio, y donde precisamente un adoctrinamiento llevado a cabo por militares OTAN, de eficacia profesional reconocida, y dirigido a militares de naciones fallidas o en riesgo de serlo –donde no infrecuentemente son precisamente los militares una de las causas de inestabilidad– ejerce una influencia desproporcionadamente grande. Es bien cierto que la enseñanza por sí misma no puede ser el objeto exclusivo de la actividad de la OTAN, pues la enseñanza en poco se valora si no está acompañada del prestigio que proporciona el éxito previo en ese campo, pero todavía la OTAN puede presumir de ese prestigio, y por tanto recoger los dividendos que ello reporta, para ser aplicados en el crucial *security sector reform*.

ESPAÑA Y EL CONCEPTO ESTRATÉGICO: OPORTUNIDADES Y RIESGOS

Los intereses españoles son de similar entidad y parecida importancia que los de nuestros aliados europeos. En pocas palabras, no siendo globales, calificativo que correspondería a Estados Unidos y tal vez a la Unión Europea como tal, son sin embargo dispersos y potencialmente alejados. Por otro lado, la tardía llegada a la Alianza, y el dilatado período transcurrido hasta que la pertenencia se normalizó, son reflejo al menos en parte de que la amenaza soviética, para la que la defensa colectiva fue concebida, no fue nunca sentida muy próxima por la opinión pública española. Si ello era consecuencia principalmente del alejamiento geográfico del área donde esta amenaza primero podría manifestarse, o de otra razón más política o ideológica, es irrelevante. Lo cierto es que, ya después de la caída del imperio soviético, los Acuerdos de Coordinación, concebidos para dar un cierto contenido a la pertenencia como miembro pero sin formar parte de la estructura militar integrada, consagraban el principio de que, mientras los Aliados estaban obligados a acudir a la de-

fensa de España, esta no adquiriría la obligación recíproca, limitándose a defender el propio territorio, ya que éste era, en el concepto así consagrado, la auténtica contribución española, al dar profundidad a la defensa europea frente a la hipotética invasión soviética por la llanura europea en dirección sudoeste. La importancia de recordar aquí aquellos difuntos acuerdos de escasa solidaridad es que subraya el desapego español al principio de defensa colectiva (18). Esto debiera hacer de España un fervoroso defensor de la transformación de la Alianza en el sentido de primar los otros principios ya citados sobre la defensa colectiva.

La oportunidad, pues, para España en el lanzamiento de un nuevo SC estriba en incorporarse sin ningún lastre político al grupo de naciones que lidere el movimiento. Ni los partidos de la oposición, ni la opinión pública, cuestionarán a un hipotético Gobierno que caminara en esta dirección, mientras que la iniciativa permitiría ejercer una influencia en el concepto superior a la de las naciones con actitud más pasiva o remisa.

Esta influencia debería tender a corregir un problema que no es privativo de nuestra nación. La «fatiga del donante» a que se aludió más arriba es un problema que llega más lejos que la imposibilidad de generar fuerzas, por crucial que esto sea. Cuando una carencia que ha sido suplida tras largas y penosas peticiones de los mandos operativos ha resultado estar asociada con mayores riesgos, las recriminaciones de la nación donante, atizadas por los medios de comunicación, a los aliados que fueron más remisos pueden envenenar el clima entre aliados. La presión para abandonar o no renovar las fuerzas concedidas en estas condiciones puede hacerse irresistible. Ahora mismo, las naciones con fuerzas en la región sur de Afganistán –Canadá, Países Bajos, Reino Unido– abiertamente reprochan a sus vecinas de más al norte y oeste –Alemania, España, Italia–

(18) Un reciente Análisis de Real Instituto Elcano (ARI n.º 48, Diciembre 2007) presenta datos de una encuesta sobre el envío de tropas españolas a misiones. En orden creciente de justificación para ello están, a los ojos españoles, la interposición en guerra civil (considerable desacuerdo, 45% lo encuentran poco o nada justificado), misiones OTAN (no mucho mejor), ayudar a un amigo, genocidio, terrorismo internacional, proteger a españoles, defensa del territorio, y finalmente, brillando con acuerdo casi universal, para ayuda humanitaria (aparentemente percibida como no implicando acciones de combate; para el 89% está bastante o muy justificado). El análisis de esta estructura de opinión (y de sus inconsistencias, p.ej., las misiones de la OTAN pueden ser cualquiera de las demás, lo que debería colocar a este apartado en una categoría diferente) no procede aquí, pero el escaso entusiasmo del español de este siglo por los riesgos militares –cuando ya quedó hace tiempo abandonado el sistema de servicio militar obligatorio, principal justificación teórica del antimilitarismo– sobre todo cuando son altruistas, queda suficientemente descrito.

su posición más cómoda y, muy en especial, los *caveats* (19) con que impiden su empleo en apoyo de aquellos. Sin entrar en consideraciones de lo justificado o injustificado del reproche, lo cierto es que percepciones mueven decisiones, y sólo con grandes dificultades los gobiernos de aquellos países han resistido hasta ahora –meritoriamente– la fuerte presión mediática para abandonar. Si alguno de ellos cediera a la tentación el efecto en cadena sería inevitable; y todo ello, recordemos, debido a la percepción de desigual esfuerzo. Pues bien, un nuevo SC ofrece la oportunidad de tratar francamente este problema, definiendo con precisión cuál es el alcance que se espera de la solidaridad aliada en supuestos, como Afganistán, donde la defensa mutua no está en juego, pero los intereses comunes son de extraordinaria importancia. La «subasta» de asignación de fuerzas deberá ser dotada de mecanismos que de algún modo tengan en cuenta los riesgos y los gastos como factores que aumentan o reducen el valor de la contribución, hasta ahora sólo medido en hombres; los *caveats* deben dejar su posición vergonzante, casi secreta, para ser tratados en ese contexto como un factor más, pues su realidad es indiscutible, pero la libertad para incluirlos deberá estar de algún modo acotada, por ejemplo sólo en aquellos casos en que vienen obligados por limitaciones constitucionales, de equipamiento material, o en cualquier caso de tal índole que no puedan ser superadas por simple decisión del ejecutivo.

El riesgo inherente a este proyecto para España es el que se puede derivar de las nuevas exigencias en cuanto a entidad y calidad de fuerzas militares. Una característica de las operaciones con que nos enfrentaremos, y que no ha sido aún suficientemente reflejada en la estructura de las Fuerzas Armadas y menos en los presupuestos de defensa, es el carácter decididamente expedicionario de todas ellas, que deriva no tanto de la tal vez dudosa globalidad de nuestros intereses, como del carácter disuasorio que deben tener –sustituyendo al antiguo componente nuclear– frente a un enemigo que a menudo no se siente responsable de un territorio y una población, pero que debe temer la *longa manus* que no le permite cobijo en ningún lugar. El tan repetido *mantra* «fuerzas más ágiles, ligeras, expedicionarias» frecuentemente evoca en los políticos y la opinión pública las ideas «menores, más baratas», pero la realidad es más bien la opuesta. Las operaciones ex-

(19) Un *caveat* es una limitación o restricción impuesta por una nación a sus fuerzas militares bajo mando y control OTAN que no permite al comandante de la operación su despliegue y empleo de total acuerdo con el plan de operaciones. Típicamente puede asumir la forma de prohibición para actuar fuera de la provincia asignada excepto *in extremis* (condición que proporciona a los exégetas oportunidad para lucir sus habilidades).

pedicionarias requieren, como ha demostrado la experiencia reciente de la propia OTAN, unas fuerzas desplegables que sean –al menos– cinco veces mayores que las desplegadas en un momento determinado (que la OTAN cifró consensuadamente en un máximo alcanzable del 8% del total de efectivos (20), para las fuerzas terrestres (21)), y su exigencia en términos de transporte estratégico y medios de mando, control y comunicaciones son muy superiores a las de las fuerzas convencionales de defensa. De esto se sigue que una decidida apuesta española por un nuevo SC que consagre el principio de repuesta colectiva a amenazas a los intereses nacionales tendrá que ser respaldada por un aumento en los presupuestos de defensa que nos arranque del final de la lista entre los aliados y nos lleve a la zona más cálida donde moran las naciones que gastan en defensa al menos el 2% del PIB, compromiso también asumido por España pero nunca puesto en práctica (sin duda consecuencia del escaso entusiasmo de los partidos políticos por contrariar a una opinión pública, cuando menos indiferente, si no hostil a todo lo que signifique defensa). Esto sería lo ideal, pero el riesgo consiste en que podríamos estar defendiendo el principio sin que ello mueva al gobierno a llevar la mano a la cartera, con el consiguiente descrédito.

Finalmente, aunque la parte principal del debate que la redacción de un nuevo CE trae consigo estará restringido a la mesa del Consejo Atlántico, sea el Secretariado Internacional o un grupo *ad-hoc* según el modelo Harmel los redactores del proyecto, es previsible que los aspectos más notorios alcancen el dominio público. Esto no puede sino ser beneficioso en España, donde supondría un saludable cambio a la permanente ausencia en el debate público de la política exterior. Si es cierto que todas las políticas son, en última instancia, locales, no debe este axioma llevarse a los extremos que imperan en nuestra patria. Los riesgos cuya prevención se propone para tratar en el Concepto Estratégico 2009 son de una calidad y entidad que podrán afectar seriamente al bienestar de la sociedad española en los años venideros.

CONCLUSIONES

El panorama estratégico ha cambiado de manera sustancial desde la caída del muro de Berlín; sin embargo los instrumentos que la OTAN ha

(20) *Comprehensive Political Guidance*, 29 Nov 2006, Parte 3, párr 13.

(21) Las fuerzas aéreas, y sobre todo navales, no se prestan fácilmente a la distinción entre desplegable y no desplegable, por lo que han sido deliberadamente excluidas de estos requerimientos.

utilizado para acomodarse a la cambiante situación –dos Conceptos Estratégicos en 1991 y 1999, y un *Comprehensive Political Guidance* en el 2006– han resultado tímidos e insuficientes. En parte ello ha sido debido a los riesgos políticos de tratar de acometer la reforma del tratado de Washington, que debía ser el vehículo natural para acomodar cambios de la magnitud de los que han obligado a la OTAN a intervenir en los Balcanes y en el Hindu Kush, lejos del principio de defensa colectiva del espacio noratlántico, y más en consonancia con una interpretación de las acciones derivadas de la aplicación del Tratado como respuesta colectiva a un ataque a la población o intereses de las naciones aliadas –sin detrimento del clásico pero crecientemente implausible ataque al territorio–.

Esta reinterpretación, a falta de consenso para llevarla a cabo en una reforma del Tratado, no tiene otro vehículo posible más que un nuevo Concepto Estratégico, para acometer el cual no faltan argumentos, en especial la vejez del vigente. Pero el tiempo apremia, y es preciso dar los pasos para poder presentar uno en la Cumbre del 2009, a pesar de ciertos inconvenientes políticos debidos a los calendarios de al menos dos de las naciones aliadas más influyentes, Francia y los Estados Unidos.

España debe incorporarse al grupo de naciones que lidere el esfuerzo para acometer la negociación de un nuevo SC. Si ello se salda con éxito no será muy difícil jugar un papel importante en la redacción, en la seguridad de que la lógica de la situación estratégica y su probable evolución favorecerán un análisis y soluciones afines con nuestros intereses, y de que ello ha de promover un debate muy saludable, del que estamos muy faltos, sobre la política exterior de España.