

2022. The year for a new Strategic Concept

Abstract:

In June 2022 Madrid will host the NATO Summit of the heads of state and heads of governments where it is expected to publish a new strategic concept.

NATO needs urgently a new strategic concept. And it is needed because of two main reasons: first, because the international environment in 2010 is absolutely different to the current environment; and second, because NATO needs the powerful message provided by ‘the picture’ of 30 heads of state or heads of governments united firmly and committed to defend all member states.

The three Core Tasks, agreed from the fall of the Berlin Wall, should be kept: collective defence, crisis management and cooperative security, although rearranging priorities and imbued of the need to build resilient societies and means.

A more robust consulting mechanism among allies and better burden sharing are relevant aspects that should be reflected in a new strategic concept here.

Keywords:

NATO, strategic concept, resilience, cooperative security, collective defence, crisis management, deterrence.

Cómo citar este documento:

ADÁN GARCÍA, Ángel José. 2022. *Año de un nuevo Concepto Estratégico*. Documento de Opinión IEEE 18/2022.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO18_2022_ANGADA_Nuevo.pdf
y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

En junio del presente año, Madrid acogerá la Cumbre de jefes de Estado y Gobierno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte donde se espera aprobar un nuevo Concepto Estratégico¹.

Concepto Estratégico es un término deliberadamente usado que no debe entenderse como una Estrategia Global de la OTAN, ya que esta última requiere de la coordinación de instrumentos de poder del Estado que las naciones miembros no han cedido a la Alianza. Se trata pues de unas directrices políticas generales, emanadas del análisis de la situación geopolítica del momento, que deben servir de guía para las inversiones y transformaciones necesarias en los años venideros, tanto en la propia organización como en los países miembros.

Los primeros siete Conceptos Estratégicos corresponden a la evolución de la situación geopolítica internacional de cada momento². En la década de los cincuenta del siglo pasado, tras la fundación de la Alianza, se aprobaron tres Conceptos Estratégicos que tuvieron una aproximación puramente defensiva en el marco de la estrategia de la Represalia masiva. A finales de la década de los sesenta, se aprobó el cuarto Concepto Estratégico que definió la estrategia de la Respuesta flexible y que duró hasta el final de la Guerra Fría. Desde la caída del muro de Berlín hasta nuestros días, se aprobaron otros tres Conceptos Estratégicos centrados en la gestión de crisis, ampliación de la Alianza y asociaciones (partenariado) En Madrid, se aprobará previsiblemente el octavo Concepto Estratégico de la Alianza.

La necesidad de disponer de un nuevo Concepto Estratégico es evidente. Cuando se relea el vigente Concepto Estratégico del año 2010, aprobado en la Cumbre de Lisboa, es difícil no encontrar la necesidad de cambiar cada uno de los 38 párrafos que contiene. Y esto es sencillamente porque el mundo del 2022 se parece muy poco al del 2010. Como veremos más adelante, afirmaciones como que el uso del arma nuclear se considera extremadamente remoto, que la OTAN no considera a ningún país como

¹ Así lo expresa el informe "NATO 2030: United for a New Era". Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf (consultado 17/01/2022)

² ADAN GARCIA, Ángel José. *70 años de evolución estratégica en la OTAN*. Documento Marco IEEE 04/2019. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2019/DIEEEM04_2019ANGADA-OTAN.pdf (consultado 17/01/2022)

adversario o el mayor énfasis de la gestión de crisis sobre la defensa colectiva deberían ser adaptadas ante las situaciones de nuevo en la actualidad. Tampoco se hace una sola referencia a China, pues en 2010 no se le consideraba como un actor fundamental en el ámbito de la seguridad internacional.

Un Concepto Estratégico, por lo tanto, debe ser capaz de dar directrices políticas para articular respuestas a los desafíos más importantes en seguridad que la Alianza pueda enfrentarse en los años venideros. En el año 2014, solo cuatro años después de haber aprobado el Concepto Estratégico, Rusia se anexionó Crimea y no hubo una respuesta prevista ante estas situaciones. Este dato es fundamental porque se ha demostrado que la realidad ha ido por delante de las directrices políticas.

Tal vez, el aspecto más importante que se incluye en un Concepto Estratégico es la definición de las misiones principales de la Alianza (*core tasks*). En el Concepto Estratégico de 2010 las misiones son tres: la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa. En la actualidad se debate cómo el nuevo Concepto Estratégico debería adaptarlas a la realidad actual y si una nueva *core task* debería ser añadida: la resiliencia. Sin embargo, como se verá a continuación, la resiliencia es un aspecto absolutamente transversal al resto de misiones y capacidades de la Alianza.

La defensa colectiva

La defensa colectiva es la razón *per se* de la Alianza. El compromiso del Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, la defensa de un aliado por el resto es lo que proporciona la fortaleza de una Alianza defensiva. Y esa fortaleza que no es ni más ni menos que una disuasión creíble, en el caso de la OTAN está basada en una voluntad decidida de usar medios militares y no militares (mediante la cohesión política entre los miembros) y emplear esos medios de una manera coordinada.

Sin embargo, el Concepto Estratégico de 2010, ante la ausencia de un adversario definido, relega esta misión en importancia realzando primero la gestión de crisis. Este detalle es de capital importancia porque el Concepto Estratégico, como se ha comentado anteriormente, es la directriz política que guía el desarrollo de capacidades de la Alianza. En la última década, las capacidades necesarias para la defensa colectiva han sido, de alguna manera, relegadas ante las necesarias para la gestión de crisis.

En la actualidad, la disuasión está basada principalmente en la tríada: capacidades nucleares, capacidades convencionales y sistema de defensa antimisil. Sin embargo, tal vez habría que repensar esta tríada y la importancia de sus componentes. Por ejemplo, la disuasión nuclear cobra ahora una importancia que no tenía en 2010 principalmente a la vista de las importantes inversiones de Rusia en misiles de corto alcance y alcance intermedio de uso dual. Además, a los tradicionales ámbitos terrestres, aéreo y marítimo, en 2016 la OTAN añadió el dominio del ciberespacio y, en la Cumbre de Londres de 2019, el dominio del espacio. Así, las operaciones multidominio actuales requerirán capacidades que no existían en 2010 o eran muy incipientes.

Ante esta amenaza, sería necesario potenciar la «credibilidad nuclear» como factor disuasorio. Algunos pasos ya se han llevado a cabo como extender la vida útil de determinados proyectiles nucleares³, y adecuándolos a los aviones de quinta generación. Pero también es necesario marcar directrices para la inversión y desarrollo de capacidades convencionales que faciliten el empleo de armas nucleares, como supresión de defensas aéreas y fuegos de largo alcance.

Igualmente es necesario aumentar la resiliencia de dichas capacidades tanto en infraestructura, como en los sistemas de mando y control, ataques cibernéticos, etc.

Además, la disuasión nuclear no ha de ser vista solo en el nivel estratégico, sino a nivel regional europeo mediante dos puntos de vista: la defensa antimisil y la capacidad de los aliados en llegar a un consenso ante la posible escalada de un conflicto. Para ello, la OTAN cuenta con un instrumento fundamental del Tratado: el Artículo 4 que establece el mecanismo de consultas entre estados miembros para llegar a acuerdos y posturas comunes.

La disuasión nuclear tiene además un aspecto interno para la Alianza nada desdeñable. Es Estados Unidos (y, en menor medida, Reino Unido y Francia), quien proporciona el paraguas nuclear a Europa; la revitalización de este paraguas trae como consecuencia la revitalización automática del vínculo transatlántico vital para la credibilidad y cohesión interna de la OTAN.

³ “NNSA Completes First Production Unit of B61-12 Life Extension Program”, *National Nuclear Security Administration*, 2 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.energy.gov/nnsa/articles/nnsa-completes-first-production-unit-b61-12-life-extension-program> (Consultado el 18/01/2022)

Por lo tanto, el nuevo Concepto Estratégico debería darle a la disuasión nuclear una importancia mayor que la que se le dio en 2010, modernizando las capacidades necesarias, incluyendo las convencionales en su apoyo y fomentando los mecanismos de consulta para que los adversarios no puedan explotar desacuerdos entre los estados miembros.

Tras los añadidos llevados a cabo, como hemos visto, en 2016 (dominio del ciberespacio) y en 2019 (dominio del espacio) habría que plantearse si las capacidades ciber, espaciales o en el ámbito cognitivo no merecerían situarse al mismo nivel de importancia que la mencionada triada en su contribución a la Defensa Colectiva mediante la disuasión.

Podríamos decir que la disuasión puede llevarse a cabo de dos maneras muy generales: por denegación (*deterrence by denial*) o por castigo (*deterrence by punishment*). La primera consistiría disuadir al adversario haciéndole ver que su ataque no tendrá los efectos deseados, mientras que la segunda amenaza al adversario con acciones militares, económicas, etc. que harán que el precio a pagar por su ataque no le merezca la pena.

Es en el primer caso, disuasión por denegación, donde estas nuevas capacidades pueden contribuir de manera muy importante a una disuasión integrada, particularmente necesario en los escenarios de «zona gris».

Así, la resiliencia gana un protagonismo fundamental en una disuasión multidominio. Se trataría de hacer ver al adversario que nuestras estructuras sociales, psicológicas, cibernéticas o espaciales son resistentes a las amenazas y/o ataques en los ámbitos ciber, informativo, etc. No se podrá disuadir a un adversario para que no inicie una campaña de desinformación, pero construyendo las capacidades resilientes adecuadas la campaña no cumplirá sus objetivos.

El problema reside en que, para ello, se necesita que la Alianza actúe de forma integrada con capacidades que se encuentran en las naciones y no en la organización. Además, muchas decisiones permanecerán en manos de los gobiernos y se requería armonizar legislaciones. Sin embargo, se necesita un esfuerzo por parte de todos los Estados miembros para demostrar que se quiere actuar de forma conjunta e integrada en el ámbito multidominio y de «zona gris».

En este sentido, ya se dio un paso importante en este sentido reconociendo explícitamente en la Cumbre de Bruselas de 2018 que en casos de conflicto híbrido el Consejo podría decidir invocar el Artículo 5 del Tratado de Washington como si se tratara de un ataque armado⁴.

La gestión de crisis

La gestión de Crisis debería mantenerse como una *core task* como expresión de la vocación de la OTAN como actor global. Mantener estas capacidades y esta orientación política permite actuar en las fases iniciales de los conflictos para evitar su escalada.

Sin embargo, como se ha comentado anteriormente, la importancia de esta misión debería ser repensada para permitir que el esfuerzo principal recaiga en la defensa colectiva. Desde la caída del muro de Berlín y del consiguiente Concepto Estratégico de 1991, la OTAN ha evolucionado hacia una organización de seguridad donde su carácter principal era ser una suerte de mecanismo de gestión de crisis. Consecuencia de ello, la orientación organizativa, doctrinal y de desarrollo de capacidades militares se ha centrado en la gestión de crisis en detrimento de la defensa colectiva. Sin embargo, otros países como Rusia o China no lo han hecho así y han seguido invirtiendo durante décadas en capacidades orientadas a la guerra convencional, nuclear y en «zona gris», mientras la Alianza permanecía atrapada en Irak o Afganistán.

Además, las lecciones aprendidas de estos conflictos deberían hacer reflexionar sobre los límites de este tipo de operaciones. En Irak, la OTAN se ha centrado en misiones de adiestramiento de las fuerzas iraquíes, de asesoramiento en el nivel del Ministerio de Defensa o en la enseñanza militar. Los resultados podrían considerarse en general satisfactorios.

Sin embargo, la situación en Afganistán fue diferente. Las operaciones evolucionaron de apoyo a la seguridad, de adiestramiento y de combate «hombro con hombro» (*shoulder to shoulder*) con las Fuerzas Armadas afganas, a una operación de reconstrucción del país (*nation building*) para la que la OTAN no tiene las herramientas necesarias, a diferencia de otras organizaciones como Naciones Unidas o la Unión Europea.

⁴ Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm (Consultado el 17/01/2022)

Estas lecciones deberían ser incorporadas al nuevo Concepto Estratégico para establecer límites en lo que se puede o no se puede hacer.

Los nuevos desafíos a la seguridad consecuencia de la pandemia o del cambio climático, aconsejan potenciar más las capacidades civiles de la OTAN a través de los mecanismos de coordinación.

La seguridad cooperativa

Podríamos considerar la seguridad cooperativa como una *core task* de apoyo o facilitadora de las otras dos: defensa colectiva y la gestión de crisis. La participación de terceros países en operaciones bajo la bandera de la OTAN o en distintos foros, fortalece la relevancia política de la Alianza y, por lo tanto, debería mantenerse como un capital de primer orden.

Los socios proporcionan diferentes visiones y soluciones a conflictos emergentes que difícilmente se obtendrían desde Bruselas, y viceversa. La OTAN comparte con sus socios valores e intereses comunes.

Son muchos los riesgos globales a los que no podemos enfrentarnos solos como el cambio climático, terrorismo yihadista, control de armas o el crimen transnacional, por lo que es obligado tener en cuenta a países potencialmente adversarios o competidores como Rusia y China. El Concepto Estratégico debería obligar a mantener una línea abierta permanente con ellos y también priorizar por relevancia los riesgos a los que la Alianza debe enfrentarse.

Esta globalidad implica que la OTAN debería no solo mantener y revitalizar el Diálogo del Mediterráneo, la Iniciativa de Cooperación de Estambul, la Asociación por la Paz, el Consejo de Asociación Euroatlántico o Socios a través del Mundo, sino que debería buscar asociaciones en otras regiones como Asia-Pacífico o Hispanoamérica.

En este marco el Concepto Estratégico debería también alinearse lo más posible con la Brújula Estratégica de la Unión Europea.

La resiliencia

La necesidad de tener sociedades, infraestructuras y organizaciones resilientes es común a las tres *core tasks*. La resiliencia abarca todo: la fortaleza psicológica de la población ante campañas de desinformación o para hacer frente a las agresiones de nuestro día a día, la protección de infraestructuras críticas, sistemas de comunicación, la fortaleza del consenso político, la capacidad de reaccionar ante catástrofes naturales o pandemias, etc.

La propia Alianza la encuadra en el artículo 3 del tratado fundacional donde se especifica que «...las Partes, actuando individual y conjuntamente de manera continua y efectiva mediante la aportación de sus propios medios y prestándose asistencia mutua, mantendrán y acrecentarán su capacidad individual y colectiva de resistir a un ataque armado».

Y tampoco es algo realmente novedoso. El estudio de la evolución estratégica de la OTAN nos lleva a observar paralelismos entre el reconocimiento de la necesidad de construir una organización resiliente en la década de los cincuenta y lo que se piensa en la actualidad. Un ejemplo de ello lo encontramos en la Directiva del Consejo del Atlántico Norte a las Autoridades Militares de la OTAN, fechado el 13 de diciembre de 1956⁵, para la elaboración del Concepto Estratégico de 1957. En este documento se afirma que la Unión Soviética buscará la disolución de la OTAN minando los acuerdos de defensa entre los Estados miembros, fomentando los nacionalismos en Oriente Medio, Asia y África y llevando al ámbito soviético países periféricos de la OTAN. Afirma el Consejo del Atlántico Norte (NAC) que la Unión Soviética fomentará movimientos guerrilleros o insurrecciones apoyando a grupos disidentes e introduciendo «voluntarios» en dichos países y empleará la «intervención indirecta» para influir política, económica y militarmente. Esta definición de la amenaza bien podría ser la definición del uso del conflicto híbrido por la Rusia actual.

La resiliencia «empieza» en el ámbito civil y para ello requiere cierta armonización legislativa que proteja las capacidades y establezca mecanismos para hacer frente a estas amenazas.

⁵ C-M(56)138, “Directiva del Consejo del Atlántico Norte a las Autoridades Militares OTAN, 1956. Disponible en: <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a561213a.pdf> (consultado el 17/01/2022)

Igualmente contribuye de forma decisiva a la disuasión en la zona gris y en determinados ámbitos. En ámbitos terrestres, marítimos o aéreos la disuasión puede ser muy efectiva para evitar que el adversario inicie acciones hostiles, pero en otros ámbitos estará basada en la resiliencia. Es por lo tanto transversal a las *core tasks* e impregna a la Alianza y a sus países miembros en todos los estratos y dominios de las cooperaciones.

El proceso de consultas y la cohesión

La disuasión y el diálogo son sin duda las mejores herramientas para asegurar la paz. Pero por este orden: primero una disuasión creíble y segundo, el diálogo con los adversarios o competidores. Sin embargo, para que haya una disuasión creíble se necesita una unidad política y para ello deben reforzarse los mecanismos de consultas entre socios y acelerar el proceso de toma de decisiones para llegar al consenso. Un consenso político de todos los países que forman la OTAN en el ámbito de la seguridad es lo que produce una disuasión difícilmente evitable por un adversario.

Además, un proceso de consultas ágil y permanente sería la mejor herramienta para evitar que terceros países puedan tener en éxito en romper el consenso.

Tal vez sea esta una de las directrices políticas más importantes del nuevo Concepto Estratégico. Hemos visto como en los últimos años las percepciones de los miembros de la Alianza sobre algunos temas, como por ejemplo la inmigración y la amenaza rusa eran muy dispares. Los países del este centraban su preocupación en la amenaza rusa, mientras que los del sur lo hacían en la inmigración y los grupos terroristas del Sahel. El flanco sur, el flanco este y China son amenazas que requieren de directrices políticas priorizadas para desarrollar líneas estratégicas que les hagan frente.

También hemos observado últimamente que el proceso de consultas dentro de la Alianza no ha sido tan fructífero como en décadas anteriores y ha llegado a afectar a uno de los pilares fundamentales de la organización: el vínculo transatlántico. El nuevo Concepto Estratégico debería dar directrices y articular mecanismos para fomentar el proceso de consultas. Un sistema débil de consultas afecta a la capacidad de llegar al consenso y facilita la acción de los adversarios para dividir a la Alianza.

También deberían formularse las directrices para conseguir que las sociedades de los países miembros consideren a la OTAN como su garantía de seguridad. El

convencimiento de los ciudadanos en que la OTAN es su seguro de vida es una herramienta vital para la disuasión. Por ello, el Concepto Estratégico debe seguir siendo público, siendo su publicidad, además, la mejor herramienta contra posibles campañas de desinformación en nuestras sociedades acusatorias sobre los fines ofensivos de la Alianza.

El reparto de cargas (*burden sharing*)

El reparto de cargas entre los diferentes países miembros es un asunto que nunca ha sido realmente solucionado en la OTAN.

Ya, en 1974, el secretario de Defensa estadounidense, James Schlesinger, pidió a sus socios de la Alianza que se comprometieran a dedicar un 5 % de sus presupuestos generales a defensa y no lo consiguió. Cuarenta años después, en la Cumbre de Gales de 2014, los países miembros acordaron dedicar al menos el 2 % de su PIB a Defensa. Tampoco parece que se vaya a producir.

El reparto de cargas, principalmente entre Estados Unidos y el resto de los socios, tuvo una importancia relativa en el siglo pasado cuando el nivel tecnológico de Estados Unidos era muy superior al europeo, ya que se veía compensado con la compra de capacidades militares norteamericanas. Sin embargo, hoy en día cobra una mayor relevancia pudiéndose considerar el talón de Aquiles de la cohesión de la Alianza, y no pareciendo que sea sostenible en el tiempo.

Durante años se ha insistido en que los países europeos tienen que desarrollar capacidades estratégicas particularmente en el ámbito de la inteligencia, el transporte estratégico o el reabastecimiento en vuelo. El giro estratégico de Estados Unidos hacia la región Asia-Pacífico implicará también un red despliegue de estas capacidades norteamericanas, por lo que el desarrollo europeo de ellas se convierte en un asunto urgente y de una importancia suficientemente relevante para que se convierta en una directriz política en un Concepto Estratégico.

Además de lo anterior, las nuevas capacidades que se requieren para desenvolverse en un conflicto multidominio son en muchos casos nacionales como, por ejemplo, capacidades de ciberdefensa o satélites de inteligencia y de comunicaciones. Así, habrá naciones que consideren que poner estas capacidades a disposición de los demás

países miembros tiene un coste adicional para ellos. Asimismo, el desarrollo de este tipo de capacidades es un asunto más civil que militar, lo que hace más complicado su manejo.

Conclusiones

La OTAN necesita un Concepto Estratégico nuevo con urgencia. Y lo necesita por dos razones fundamentales: la primera, porque la situación internacional del 2010 no tiene nada que ver con la actual; y la segunda, porque se necesita el mensaje poderoso de «la foto» de los 30 jefes de Estado o Gobierno unidos sin fisuras y comprometidos en la defensa de todos los estados miembros.

Deberían mantenerse las tres *core tasks* que han sido consensuadas desde la caída del muro de Berlín: defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa, si bien reordenadas en sus prioridades e impregnadas de la necesidad de construir sociedades y medios resilientes.

El proceso de toma de decisiones por consenso es quizá una de las grandes fortalezas de la Alianza, si no la mayor de ellas, pero una Alianza con treinta miembros necesita mecanismos para llegar a ese consenso mucho más rápido.

Se necesita una priorización clara en la importancia de los riesgos a los que se enfrenta la OTAN y de las capacidades que se necesitan desarrollar. Es cierto que un Concepto Estratégico no puede ser un documento demasiado detallado y que, por lo tanto, difícil de consensuar y poco flexible, pero si es demasiado ambiguo y sin prioridades no se podrá desarrollar.

Mirando la situación geopolítica en el flanco este, en el flanco sur y en la región de Asia-Pacífico, un nuevo Concepto Estratégico es más que oportuno. Es un momento inmejorable para mostrar que la Alianza militar más poderosa del mundo sigue unida y fiel a los principios del Tratado de Washington.

Ángel José Adán García*
Coronel Ejército de Tierra
[@aadanagar](https://twitter.com/aadanagar)