

LOS NUEVOS DESAFÍOS de la Alianza Atlántica

EN los últimos 70 años, la OTAN ha sido el pilar principal de la defensa colectiva en Europa y, como recoge nuestra Estrategia de Seguridad Nacional 2017, creemos que todavía sigue siéndolo.

La Alianza ha evolucionado considerablemente durante este tiempo, superando el momento de duda sobre su continuidad que surgió al final de la Guerra Fría, y adaptándose a sucesivos cambios del contexto estratégico. Su éxito es una consecuencia de su evidente utilidad, reconocida por sus 29 estados, por los países candidatos a unirse a la organización y por la red de miembros del programa de Asociación por la Paz. No ha habido en las últimas décadas un problema de seguridad y defensa en Europa en el que el papel de la Alianza no haya sido relevante, y con frecuencia decisivo.

Pues bien, la OTAN se enfrenta hoy a los desafíos más complejos en su historia. Se dice que el entorno de seguridad está presidido por la volatilidad, la incertidumbre, la complejidad y la ambigüedad que proceden de retos de naturaleza insidiosa y persistente. Existe además hoy un sentimiento de alarma ante la dificultad de utilizar los instrumentos tradicionales para hacer frente a estos nuevos desafíos. Este es el debate principal también en la OTAN: cómo adaptar la Alianza para convertirla en un instrumento eficaz en la lucha contra todo tipo de adversarios, incluidos los actores no estatales. En suma, cómo mover a la OTAN de su zona de confort.

En 2014 se produjeron dos acontecimientos decisivos para comprender el entorno en el que la OTAN enmarca su actuación hoy en día. El primero fue la crisis en Ucrania. El segundo acontecimiento fue la caída de Mosul en manos del *Daesh*, y la extensión del control del



Almirante Juan F. Martínez Núñez
Secretario general
de Política de
Defensa

grupo terrorista a amplias regiones de Siria e Irak. La consiguiente situación de caos en Siria provocaba una oleada de refugiados que se convertiría en una de las pruebas más duras a las que se ha enfrentado la Unión Europea en toda su historia.

Ambas crisis fueron sucesos muy diferentes en sus protagonistas, desarrollo y consecuencias, pero una y otra contribuyeron a crear una sensación de inseguridad en el continente europeo. Los dos escenarios de actuación más probables para la OTAN, la frontera Este y la frontera Sur, se habían activado simultáneamente.

En el caso del *Daesh*, la brutalidad del grupo y su habilidad para reclutar voluntarios en Europa y para instigar atentados en suelo europeo significaron un peldaño más en la escalada criminal del terrorismo transnacional. En el caso de Ucrania, la crisis sirvió para comprobar el avance

en el poder militar ruso, heredero geopolítico del poder soviético que había motivado precisamente la creación de la Alianza.

La OTAN ha reaccionado ante los nuevos desafíos con celeridad, pero también con moderación. Pese a la alarma por la crisis en Ucrania, la voluntad de los aliados siempre ha sido establecer una relación útil con la Federación Rusa. Moscú es un actor esencial desde el punto de vista político y de seguridad, y su contribución pacífica a los retos comunes sería la situación final que cualquier gobierno desea. Pero la incertidumbre sobre el evidente resurgimiento de la *Maskirovska* ha levantado una oleada de preocupación, y la OTAN busca mostrar a Rusia que cualquier acción agresiva encontrará una respuesta firme, pero de ningún modo pretende ser interpretada como una amenaza.

La actitud hacia el *Daesh* es obviamente diferente. No caben negociaciones con grupos terroristas fanatizados, y menos con uno que



Rafael Navarro / Foto: EMAD

ha demostrado una brutalidad inédita, incluso en los tradicionalmente convulsos conflictos de Oriente Medio. La naturaleza perversa del grupo y su demostrada capacidad para realizar acciones sangrientas en cualquier lugar del mundo, no dejan más salida que su eliminación, algo en lo que, afortunadamente, se ha avanzado significativamente en los últimos meses.

Pero limitar los desafíos a los que debe enfrentarse la OTAN a la crisis con Rusia y al auge y caída del *Daesh* sería una evidente simplificación. Hay fenómenos menos llamativos, pero que no resultan menos peligrosos. Además, la mayoría de estos retos de seguridad están interrelacionados, creando una madeja de problemas que resulta complicado desentrañar.

La existencia de estados fallidos, que no consiguen controlar su territorio ni proporcionar los servicios básicos a su población, es otro problema que condena a millones de personas a vivir en la pobreza o abandonar sus hogares, y que facilita el asentamiento estable de grupos terroristas y organizaciones criminales. El resultado final es la sustitución de la autoridad estatal por actores sin ningún compromiso político y social, imprevisibles en sus actuaciones y que recurren a la violencia más brutal para conseguir su único objetivo, el poder absoluto.

Tampoco podemos olvidar otros desafíos estatales, como los que suponen Corea del Norte, Irán, o incluso China. Así, la alarmante militarización en las Senkaku y Paracel pone interrogantes a la futura libertad de navegación en los accesos del Mar de la China, vitales para la seguridad comercial de los miembros de la Alianza y para la seguridad energética de nuestros socios orientales.

Y quizás lo más novedoso, y también lo más preocupante de toda crisis actual, sea la utilización masiva de la desinformación, la propaganda y los ciberataques como instrumentos. El uso de procedimientos convencionales contra esta nueva estrategia resulta problemático,

tanto por la dificultad de identificar fehacientemente al agresor, como por haber sido precisamente diseñada para eludir los sistemas convencionales. La desinformación ataca directamente a la opinión pública y al liderazgo político, buscando el descrédito de gobernantes e instituciones, la alarma en la ciudadanía y un efecto de desmoralización.

La OTAN no dispone de todos los elementos que necesitaría para hacer frente a estos desafíos, ya que muchos de ellos tienen un carácter más político, social o económico que meramente militar. No obstante, lo militar es con frecuencia parte de la solución, o puede servir de apoyo a soluciones más integrales llevadas a cabo por otras organizaciones.

La Alianza trabaja en cómo afrontar este entorno desde tres líneas principales de trabajo: el Fortalecimiento de la Disuasión y Defensa, la Proyección de Estabilidad, y la Modernización. Es un conjunto de actuaciones ambicioso, que necesita los recursos económicos fruto del Compromiso de Inversiones de Defensa acordado por los Jefes de Estado y Gobierno.

Las actuaciones más robustas corresponden a la línea de Disuasión y Defensa. Algunas son sobradamente conocidas, como el Plan de Respuesta Aliada (RAP, *Readiness Action Plan*), la Fuerza Conjunta de Muy Alta Disponibilidad (VJTF, *Very High Readiness Joint Task Force*) o la Presencia Avanzada. Otras están todavía definiéndose, como la capacidad para contrarrestar el Anti-acceso y la Negación de Área o el desarrollo de un Concepto de Teatro, que viene a implicar el dirigir operaciones en todo el teatro europeo de una manera global y no fraccionada.

Respecto a la segunda línea de trabajo, la Proyección de Estabilidad y, en general, todo lo que se refiere a la dirección Sur y la lucha contra el Terrorismo, España ha sido un impulsor destacado abogando por una OTAN que proporcione una defensa equilibrada en 360°,

y hemos hecho énfasis en los instrumentos que prevengan o nos defiendan del terrorismo. Los desarrollos más importantes de esta línea son el Marco para el Sur y el *Hub* de Nápoles.

Finalmente, la Modernización. Una línea de trabajo con iniciativas muy interesantes, como la de Coherencia General, que trata de que una organización tan compleja como la OTAN actúe como un todo. De sus numerosas vertientes, destacaré la adaptación de la Estructura de Mando y la mejora del proceso de decisión. La Estructura de Mando adaptada persigue fortalecer la columna vertebral de la Alianza, la NCS, *NATO Command Structure*. La mejora del proceso de decisión trata de hacernos capaces de reaccionar con prontitud ante cualquier amenaza militar, lo que tiene numerosas implicaciones políticas y conceptuales, siendo la más conflictiva la de una mayor delegación de autoridad en el SACEUR.

En cualquier caso, la Alianza ha demostrado y demuestra hoy en día su utilidad y la voluntad de sus miembros de asegurar la defensa Euro-Atlántica frente a cualquier desafío. Las recientes crisis también han mostrado aspectos en los que la organización puede mejorar. Probablemente el más conocido es el limitado gasto en defensa de la mayoría de los aliados europeos, algo que hace cada vez más difícil lanzar operaciones de cierta entidad, y aumenta la desproporción entre la contribución norteamericana y la europea. La llegada del presidente Trump a la Casa Blanca ha significado un retorno a la tradicional insistencia norteamericana para que los aliados aumentemos nuestro gasto en defensa.

Los gobiernos aliados se han comprometido a un incremento sistemático de sus presupuestos de defensa durante una década para acercarse al 2 por 100 del PIB, aunque lo verdaderamente importante es conseguir una mejora real de capacidades para asegurar que disponemos de lo que necesitamos. La insistencia norteamericana en el aumento de presupuestos nos lleva a otro de los retos importantes en este análisis de los desafíos de la OTAN: el compromiso norteamericano en la defensa de Europa. La Alianza Atlántica es de hecho la materialización de ese compromiso, y gran parte del valor de la organización es que puede movilizar las inmensas capacidades militares norteamericanas en apoyo de Europa cuando sea requerida.

La situación internacional viene exigiendo a los Estados Unidos el empleo de costosos recursos y como consecuencia la impresión de que los contribuyentes norteamericanos realizan un gran esfuerzo para garantizar la seguridad global, y que sus aliados contribuyen a ello de manera limitada, ha prendido en la opinión pública estadounidense y explica muchas decisiones de la actual administración presidencial. Pese a que esa percepción es real, los elementos esenciales de la política exterior norteamericana siguen intactos. La alianza con Europa, de la que la OTAN es su manifestación más clara, sigue siendo vital para los intereses de Washington, y su compromiso con la defensa europea sigue vigente, aunque nuestro aliado seguirá insistiendo en un reparto de cargas más equitativo. Esta petición, más que una muestra de egoísmo, parece bastante razonable en un tiempo convulso.



Otro de los desafíos para el futuro de la seguridad en Europa que debe gestionar la OTAN, es lograr una relación fluida con la Unión Europea. La OTAN es una alianza política de naturaleza esencialmente defensiva, con unas capacidades militares excepcionales desarrolladas a lo largo de 70 años. La Unión Europea es un recién llegado a los asuntos de seguridad y defensa, pero su potencial como actor integral sobre todo a la hora de Proyectar Estabilidad, es muy considerable. Resulta por ello difícil imaginar una relación más provechosa que la de la UE y la OTAN, en la que cada organización pueda suplir las carencias de la otra, y ese es el espíritu actual de la relación entre ambas.

El desarrollo de una política común de seguridad y defensa (PCSD) es un aspecto lógico y necesario de la integración europea, pero no debilitará, sino más bien reforzará, la credibilidad de la Alianza Atlántica. Las capacidades que se obtengan en el marco de la PCSD y de la Cooperación Estructurada Permanente, servirán también a la OTAN, y no cabe esperar que una Europa más integrada tenga una relación diferente con Estados Unidos de la que actualmente tienen cada uno de sus miembros. Compartimos valores, ideales e intereses que nos unen estrechamente, y que no se van a debilitar.

Vivimos tiempos complejos pero, afortunadamente, los pilares de la seguridad europea siguen siendo sólidos, con una Alianza Atlántica que reúne la mayor fuerza militar en el mundo, y materializa el compromiso de la superpotencia norteamericana en la defensa de sus aliados europeos. La simbiosis entre una OTAN militarmente poderosa y una Unión con capacidades más amplias y transversales será, probablemente, la clave de la seguridad europea en las próximas décadas.

El progresivo desarrollo de capacidades militares en la UE, lógico en una organización que aspira a una creciente integración de sus miembros, no va a materializarse en competencia, sino en complemento y refuerzo de las capacidades de la OTAN. Esa es la apuesta española, e incluso en un tiempo futuro, la relación trasatlántica seguirá siendo esencial para mantener a Europa como el espacio de paz, libertad y prosperidad del que hemos disfrutado durante décadas y que ha dado a nuestro continente los mejores años de su historia.

Desde una perspectiva nacional, es la fuerza de nuestras alianzas lo que nos permite la superioridad ante quienes intentan desestabilizarnos. Y aunque quizá esto pueda sorprender, precisamente lo que más subraya nuestras políticas y estrategias de defensa, nuestras tácticas y doctrinas, en fin, la mejor ventaja en un mundo interconectado, es disponer de aliados y ser influyentes para afrontar juntos los desafíos que nos rodean.

Pero una nación no puede ser influyente en materia de defensa si no aporta un potencial propio acorde con sus propios retos de seguridad y sus responsabilidades. Un potencial basado en la preparación y capacidades militares, en el deseo y ambición de contribuir activamente a la paz y estabilidad, y en la conciencia de defensa de sus ciudadanos, primera fortaleza de un país. ■