

Cumbre de la OTAN en Madrid

Hacia un Concepto Estratégico más pragmático y resolutivo

Dra. María Angustias Caracuel Raya
Gabinete Técnico de SEGENPOL

La adaptación al devenir del futuro es un desafío continuo que requiere amplitud de miras y una visión sobre las tendencias que inspiran las decisiones y acciones de cualquier estructura. Y la OTAN, como organización internacional de Estados democráticos soberanos, no está al margen de esta dinámica. A sus 73 años de historia, con 30 países miembros y 40 socios, se encuentra en un proceso de reflexión que debe conducir a la adopción de un nuevo Concepto Estratégico en Madrid el próximo mes de junio, encauzando así el camino de sus actuaciones en sus dos dimensiones: la política y la militar. Será un hito histórico que coincide con la elaboración de la *Brújula Estratégica* de la UE y, en el caso de España, con la celebración del 40º aniversario de nuestra adhesión a la OTAN y el 25º aniversario de la Cumbre de Madrid de 1997.

El escenario geoestratégico ha cambiado mucho desde entonces. Decía el filósofo Isaiah Berlin que «entender es percibir patrones» (*to understand is to perceive patterns*) y toda estructura tiene unas pautas, que nos permiten analizar experiencias y combinarlas con las habilidades desarrolladas desde su origen a fin de plantear nuevos objetivos. En efecto, la flexibilidad demostrada por la Alianza Atlántica desde la firma del Tratado de Washington el 4 de abril de 1949 le ha permitido sortear las demandas de un entorno estratégico en continua mutación sobre la base de unos valores comunes, como son la democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley, que continúan siendo fuente de su fortaleza.

Así se ha manifestado en las distintas Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN y en sus sucesivos Conceptos Estratégicos, desde los documentos clasificados durante la Guerra Fría a los publicados tras su fin, acordados en Roma (1991), Washington (1999) y el actualmente vigente de Lisboa (2010). Todos y cada uno de ellos han reflejado los parámetros de la estrategia aliada y su adaptación a los diferentes retos estratégicos, permitiendo superar

incluso importantes divisiones internas entre aliados gracias al mecanismo único de consultas que la OTAN representa.

Varias claves explican la importancia del momento de reflexión actual de cara a la adopción de un nuevo Concepto Estratégico en Madrid. El carácter volátil, incierto, complejo, ambiguo e impredecible del entorno estratégico actual requiere, cada vez más, la concertación de voluntades y esfuerzos para superar toda una panoplia de desafíos, riesgos y amenazas a la seguridad —no necesariamente militares— con capacidades y recursos humanos y materiales cada vez más demandantes. La pandemia del COVID-19 y otros desafíos tradicionales y nuevos, desencadenados primordialmente por la competición estratégica entre grandes potencias, especialmente en áreas donde confluyen sus intereses estratégicos, así lo reflejan; máxime cuando el principal aliado, EEUU, ha presentado su Revisión de la Postura Global que sitúa la región Indo-Pacífico como principal foco de atención. Ello afecta no solo a la seguridad internacional sino también a la Alianza Atlántica en su conjunto, por lo que fortalecer su unidad y cohesión con una visión más global es crucial para anclar su posición política y militar en el sistema internacional presente y futuro.

DE LISBOA A MADRID

La principal virtud de los Conceptos Estratégicos de la OTAN es la definición clara y rigurosa de las aspiraciones comunes de los aliados para satisfacerlas de forma conjunta, considerando sus intereses comunes, los riesgos y amenazas a su seguridad, los escenarios de actuación y sus misiones o tareas fundamentales

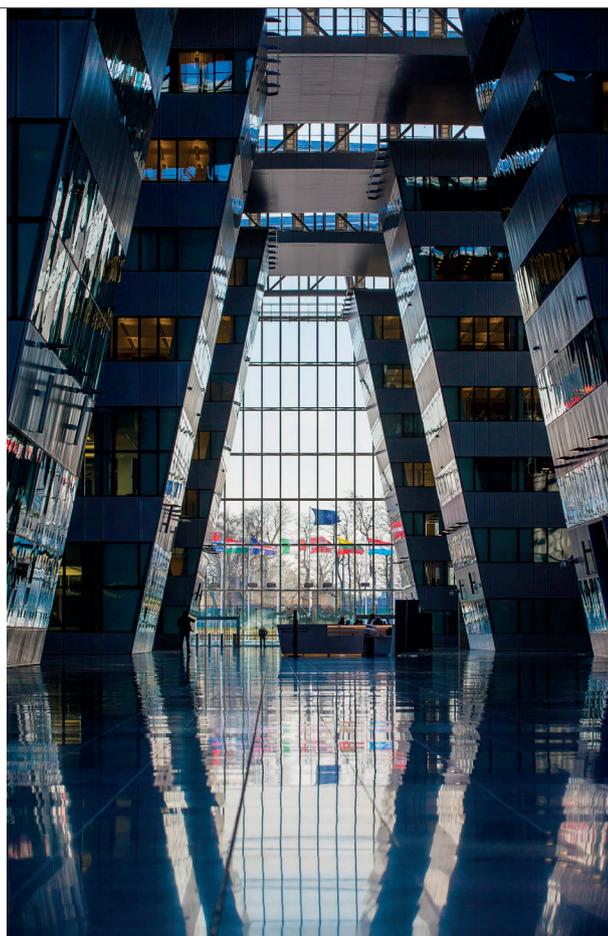
La OTAN debe reforzar su dimensión política fomentando la cohesión y solidaridad

para hacerles frente. Este documento de naturaleza política ha ido cambiando de enfoque a lo largo de estas últimas décadas para desarrollar nuevas iniciativas en virtud de las exigencias detectadas, respetando los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas como recoge el Tratado de Washington y el lema que rezuma su filosofía: *Animus in Consulendo Liber*, un espíritu libre para decidir.

El Concepto Estratégico de Lisboa, denominado *Active Engagement-Modern Defence* oficialmente, amplió las tareas de la Alianza más allá de la defensa colectiva —representada en su artículo 5— para incluir la gestión de crisis en todo el espectro del conflicto y la seguridad cooperativa, a través de nuevas asociaciones con «países relevantes y otras organizaciones internacionales». Entonces, se percibía que el área euroatlántica era más pacífica y presentaba un nivel bajo de amenaza convencional tradicional. Al mismo tiempo, el Concepto de Lisboa amplió el escenario de actuación de la OTAN para defender y disuadir ante cualquier amenaza a la seguridad de sus poblaciones, incluso a distancias estratégicas, como ha representado la misión aliada en Afganistán durante los últimos veinte años.

Hoy, el escenario se diferencia mucho al de la década pasada. La anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia en 2014 y la emergencia del autoproclamado *Estado Islámico* en Oriente Medio tuvieron un impacto claro en la estrategia de la OTAN. Por un lado, el retorno a nuevas medidas de disuasión y defensa con presencias avanzadas en territorio aliado y, por otro, la contribución de la Alianza a la lucha contra el terrorismo, apoyando primero e integrándose después en la Coalición global contra el *Daesh*, liderada por Estados Unidos.

Ahora bien, aunque la Alianza no reconoce en el Concepto Estratégico de Lisboa a ningún país como adversario (párr. 16), lo cierto es que han aumentado las tensiones e inquietudes entre los aliados debido a las tendencias revisionistas de Rusia, al auge geoestratégico y económico de China y a las relaciones militares entre ambas. La actual crisis en y alrededor de Ucrania y otros factores relacionados con el régimen de control de armamentos, la modernización del arse-



OTAN

nal convencional y nuclear con nuevos sistemas de misiles hipersónicos, el interés de ambas potencias por el ciberespacio y el desarrollo de sus carreras espaciales así lo avalan.

En este contexto, actuaciones de agentes hostiles de difícil atribución, ya sean de origen estatal o no estatal, en la denominada «zona gris», sin necesidad de cruzar el umbral de una agresión armada, generan incertidumbre y confusión en el país afectado, tanto en sus instituciones como en su población. Por ello, a los tradicionales espacios físicos —terrestre, marítimo y aéreo— ha surgido la necesidad de prestar una mayor atención a nuevos dominios operacionales, como el ciberespacio, el espacio ultraterrestre y el espacio marítimo. Son bienes públicos globales (*global commons*) que influyen de manera directa en la seguridad y bienestar de los ciudadanos. Además, el ámbito cognitivo también está

adquiriendo mayor protagonismo, especialmente cuando se trata de influir maliciosamente en la percepción de la realidad de las sociedades mediante la desinformación o la manipulación; de ahí la importancia de la comunicación estratégica para comprender y modelar el entorno de la información.

Este escenario viene acompañado por una revolución tecnológica como consecuencia del desarrollo de la inteligencia artificial, el internet de las cosas y el empleo de tecnologías disruptivas y emergentes, además de un deterioro del régimen de no proliferación y desarme, y la persistencia de conflictos armados e inestabilidad en áreas regionales de especial interés para España, como Oriente Medio, el Mediterráneo y el Sahel. Además, persisten otros desafíos de carácter transnacional, como el terrorismo, el tráfico ilegal de armas cortas y ligeras, la ciberseguridad, la seguridad marítima y energética, las migraciones irregulares masivas, el tráfico de seres humanos, el narcotráfico, el blanqueo de capitales, los efectos del cambio climático y, en los dos últimos años, una crisis sanitaria global provocada por la pandemia del coronavirus, que sigue manifestando su impacto a nivel político, económico y social.

A la luz de esta importante evolución, los líderes de la OTAN, reunidos en Londres en diciembre de 2019, convinieron iniciar un proceso de reflexión en el seno de la Alianza para adaptar sus roles

y herramientas a los desafíos y amenazas del siglo XXI. Así, el secretario general de la OTAN nombró a un grupo de diez expertos, cuyo informe final *NATO 2030: United for a New Era*, presentado en noviembre de 2020, contó con la participación de numerosas instituciones, jóvenes, representantes de la sociedad civil y del sector privado. En él se contemplan 138 recomendaciones, que inspiraron los debates hasta la adopción de la Agenda OTAN 2030 en la Cumbre de Bruselas de 2021, cuando se anunció que Madrid acogerá la próxima Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en el mes de junio y se adoptará el nuevo Concepto Estratégico.

NUEVAS PRIORIDADES

El hecho de que la OTAN haya venido realizando tareas más allá de las inicialmente concebidas en el Tratado de Washington, evolucionando desde una alianza defensiva a ser un proveedor de seguridad fuera del área noratlántica (art. 6), muestra su flexibilidad al mismo tiempo que plantea la necesidad de ajustar sus prioridades ante las nuevas demandas del escenario estratégico descrito.

Y es que lo global se ha convertido en local y viceversa, haciendo renacer conceptos como el de seguridad humana, que se ha convertido en parte integral de la seguridad nacional, pues los ciudadanos somos conscientes de que nuestro bienestar depende de lo que ocurre en otras partes del mundo, lo que requiere un mayor compromiso internacional para abordar desafíos globales que impactan en nuestra forma de vida.

Así pues, la OTAN da un nuevo paso adelante y los aliados deberán ponerse de acuerdo en cuáles son los nuevos retos y amenazas a los que se enfrentará y, por tanto, cuáles deben ser las tareas de seguridad y de defensa, cómo llevarlas a cabo y con qué medios. El acervo atlántico hasta la fecha y las nuevas tendencias que se aprecian permiten realizar una primera aproximación de cara al nuevo Concepto Estratégico de Madrid.

En primer lugar, la OTAN debe reforzar su dimensión política fomentando la cohesión y solidaridad entre sus miembros sobre la base del principio de la indivisibilidad de la seguridad. Un compromiso renovado con las consultas políticas (art. 4) sobre todas las cuestiones que afectan a su seguridad y la coordinación entre aliados resulta fundamental para ligar la unidad de la OTAN al consenso necesario en el seno del Consejo del Atlántico Norte, evitando así que cualquier potencial adversario pueda aprovechar la división sobre la percepción de sus amenazas. En este sentido, debe garantizarse la coherencia entre los instrumentos de poder civil-militar a su disposición, tanto de los aliados como de sus socios capaces y dispuestos a apoyar a la Alianza en la defensa de intereses y objetivos compartidos.

En segundo lugar, la OTAN debe fortalecer su caja de herramientas militar mediante la defensa y la disuasión ante cualquier posible ataque a su territorio. Si el Concepto Estratégico de Lisboa suprimió la referencia al carácter «armado» de la agresión y amplió al área euroatlántica la preservación de la paz y la seguridad, el Concepto de Madrid debe hacer más explícito el compromiso de proteger el territorio, las fuerzas y las poblaciones de la Alianza ante toda la panoplia de amenazas a su seguridad con una perspectiva funcional y geográfica de 360 grados en todos los dominios y en todas las etapas (en periodos de paz, crisis o conflicto).

Por otra parte, una defensa más integrada multidominio (*integrated defense*, en terminología anglosajona), que cuente con capacidades disuasorias —convencionales, nucleares, ciber y de defensa de misiles— y dispuestas a ser desplegadas en cualquier tiempo y lugar, exige disponer de una estructura de mandos y de fuerzas flexible, ágil y moderna, que garantice la ventaja tecnológica y superioridad militar en todo momento.

En tercer lugar, la OTAN debe adaptar sus recursos a las necesidades requeridas y avanzar en los compromisos asumidos en la Cumbre de Gales de 2014. Tradicionalmente, el principio «*costs lie where they fall*», basado en las contribuciones voluntarias de los aliados, ha sido un desincentivo para la participación de aliados en misiones OTAN. La posible ampliación de la financiación común del presupuesto militar podría favorecer un reparto más equitativo

de la carga para contribuir a los costes asociados al despliegue de personal, fuerzas, capacidades y formación dedicado a la defensa de los aliados. Ello contribuiría a lograr un mayor equilibrio en la métrica de la aportación de los aliados a las tres «C»: *Cash*, *Capabilities* y *Commitments*.

En cuarto lugar, las operaciones, misiones y actividades de la Alianza deben estar orientadas a la prevención, gestión y respuestas a crisis, dentro o fuera de sus fronteras, apoyando a autoridades civiles en situaciones de emergencias cuando sea requerida para ello, como ha puesto de relieve la pandemia, y fomentado la seguridad humana, la apropiación local, el enfoque integral y el compromiso regional en la resolución de conflictos. En este contexto, la misión de la OTAN en Afganistán no significa la desvinculación de la Alianza de su situación de seguridad, pues está en el interés de todos que el país no vuelva a convertirse en un santuario para terroristas y en ello se continuará trabajando. Asimismo, las misiones en Irak y en el marco de la Coalición Global contra el terrorismo del *Daesh*, además de las actuaciones de la OTAN para reforzar sus distintos flancos, desde el Báltico al mar Negro y el Mediterráneo, seguirán ocupando la agenda de la Alianza.

La OTAN debe cooperar con más socios e implicar a más actores en la promoción de la paz y la seguridad

En quinto lugar, la OTAN puede cooperar con más socios e implicar (*engage*) a más actores en la promoción de la paz y la seguridad. El desarrollo de relaciones internacionales pacíficas y amistosas, que contempla el artículo 2 del Tratado de Washington, cobra aquí su mayor importancia. Un enfoque más global en defensa de un orden internacional basado en normas puede permitir el establecimiento de nuevas relaciones con otros interlocutores relevantes más allá del área euroatlántica, ya sean de África, Asia o América Latina, como señala el Comunicado de la Cumbre de Bruselas de 2021 (párrafo 6.e), siempre caso por caso y donde cada nuevo socio decida su nivel de interacción con la Alianza.

Más allá de sus relaciones con la ONU, particular mención merecen los trabajos de la *Brújula Estratégica* de la UE y, particularmente, la futura declaración OTAN-UE para avanzar en una asociación estratégica nacida hace ya veinte años. No en vano sus enfoques de la seguridad y de la defensa deben ser coherentes y complementarios, y evitar en todo momento la duplicidad de esfuerzos en las nuevas áreas de cooperación que juntas decidan. Más aún cuando la autonomía estratégica europea alcance su plenitud, primordialmente en misiones y operaciones donde la OTAN —y EEUU— no participen.

Asimismo, debe aprovecharse el momento de reflexión actual para que la OTAN se muestre ante los ciudadanos como una organización abierta y receptiva a sus inquietudes, lo que repercutiría en la mejora de su imagen ante las opiniones públicas nacionales. En este sentido, campañas como *#NATOEngages* o *#ProtectTheFuture*, promovidas por la División de Diplomacia Pública, pueden servir de puente para que gobiernos, parlamentos nacionales, *think tanks* y asociaciones contribuyan a fomentar una mayor concienciación y confianza pública en esta institución, que protege y defiende la seguridad de mil millones de ciudadanos. Aunque no hay un vínculo institucional entre la OTAN y la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, su labor es esencial para ayudar a generar nuevos consensos entre democracias y acercar sus políticas a los ciudadanos. La Asociación del Tratado Atlántico y otras organizaciones de la sociedad civil afines, colaborando en red, pueden hacer realidad el enfoque *bottom-up* de la cultura de seguridad euroatlántica y más allá.

Por último, otros temas transversales, como la resiliencia, la comunicación estratégica, el impacto del cambio climático en la seguridad y la perspectiva de género deben integrarse en el futuro

Concepto Estratégico de Madrid, pues afectan a las tres tareas fundamentales de la OTAN contempladas en el Concepto Estratégico vigente. Son responsabilidades nacionales y, al mismo tiempo, compromisos colectivos, que encuentran su fundamento en el artículo 3 del Tratado de Washington.

CONTINUIDAD Y CAMBIO

Así pues, el Concepto Estratégico de Madrid será determinante para rediseñar la OTAN del futuro como actor clave en un mundo hipernodal de la nueva era digital, más abierto y participativo a la contribución de nuevos actores. Ello está en línea con el llamamiento que hizo el secretario general de la ONU, Antonio Guterres, en el informe «Nuestra Agenda Común», presentado en la Asamblea General de Naciones Unidas el pasado 10 de septiembre. En su opinión, las alianzas y las asociaciones pueden aportar mucho a nivel regional y global en la promoción de la paz y la seguridad, colaborando con otras partes interesadas (*stakeholders*) como representan las organizaciones regionales, la sociedad civil, la juventud, las organizaciones financieras internacionales, el sector privado y la academia.

La conservación de la esencia de la OTAN como organización de defensa colectiva, verdadera espina dorsal de la Alianza, puede y debe complementarse con su labor a favor de un multilateralismo más

interconectado, fundamentado en el respeto a los derechos humanos y en el deseo de vivir en paz con todos los pueblos y todos los gobiernos, como señala el preámbulo del Tratado de Washington.

Posiblemente estemos viviendo el peor momento desde el fin de la Guerra Fría, pero las lecciones de la historia nos invitan a seguir manteniendo lo que funciona: el vínculo transatlántico, que ha permitido preservar la paz y la estabilidad en territorio aliado durante más de siete décadas. Y, sobre todo, a seguir trabajando por acomodar posiciones de los aliados y sus socios en cuestiones más amplias de la seguridad como comunidad de valores e intereses compartidos, siempre abierta a la participación de nuevos miembros.

La Cumbre de Madrid simbolizará definitivamente que la Alianza Atlántica ha dejado de ver el mundo con un prisma único para tener una mirada múltiple y abierta a la complejidad y variedad de la nueva realidad internacional. Así pues, ha dejado de ser erizo para contemplar el mundo como un zorro, siguiendo la famosa metáfora de Isaiah Berlín.



OTAN