



49/2022

6 de julio de 2022

Ignacio Fuente Cobo

La OTAN y el «Flanco Sur». Balance y perspectivas de futuro a la luz de la Cumbre de Madrid 2022

[Visitar la WEB](#)[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## La OTAN y el «Flanco Sur». Balance y perspectivas de futuro a la luz de la Cumbre de Madrid 2022

### Resumen:

La OTAN está segura solo cuando todas sus fronteras están seguras y, hoy en día, el flanco sur de la región transatlántica necesita mucha más atención. Los países vecinos en particular del norte de África y el Sahel, se enfrentan a importantes desafíos interconectados de seguridad, demográficos, económicos y políticos, agravados por el impacto del cambio climático, la fragilidad de las instituciones, las emergencias sanitarias y la inseguridad alimentaria. Esta situación de inestabilidad proporciona un terreno fértil para la proliferación de organizaciones no estatales y grupos armados, incluyendo las organizaciones terroristas. También permite la interferencia desestabilizadora y coercitiva de competidores estratégicos como Rusia o China. El fortalecimiento del flanco sur de la OTAN resulta, por tanto, crucial para la Alianza Atlántica dadas las relevantes correlaciones entre conflictos, fragilidad e inestabilidad en África y Oriente Medio y la seguridad de la Alianza y de los aliados. La cumbre de Madrid de junio de 2022, con la aprobación del nuevo *Concepto Estratégico*, supone una excelente oportunidad para aumentar el nivel de compromiso de la Alianza con la seguridad en los 360°, también en el flanco sur.

### Palabras clave:

OTAN, Sur, Madrid, concepto, estratégico, Sahel, 360 grados.

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Análisis* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## *NATO and the Southern Flank. Balance and future prospects in light of the Madrid Summit 2022*

### *Abstract:*

*NATO is secure only when all its borders are secure, and today the southern flank of the transatlantic region needs much more attention. Neighbouring countries, in particular in North Africa and the Sahel, face significant interconnected security, demographic, economic and political challenges, aggravated by the impact of climate change, weak institutions, health emergencies and food insecurity. This unstable situation provides fertile ground for the proliferation of non-state organizations and armed groups, including terrorist organizations. It also allows destabilizing and coercive interference from strategic competitors like Russia or China. Strengthening NATO's southern flank is therefore crucial for the Atlantic Alliance given the strong correlations between conflict, fragility and instability in Africa and the Middle East, and the security of the Alliance and the Allies. The Madrid summit in June 2022, with the approval of the new Strategic Concept, is an excellent opportunity to increase the Alliance's level of commitment to 360° security, also in the Southern Flank.*

### *Keywords:*

*NATO, South, Madrid, concept, strategic, Sahel, 360 degrees.*

### **Cómo citar este documento:**

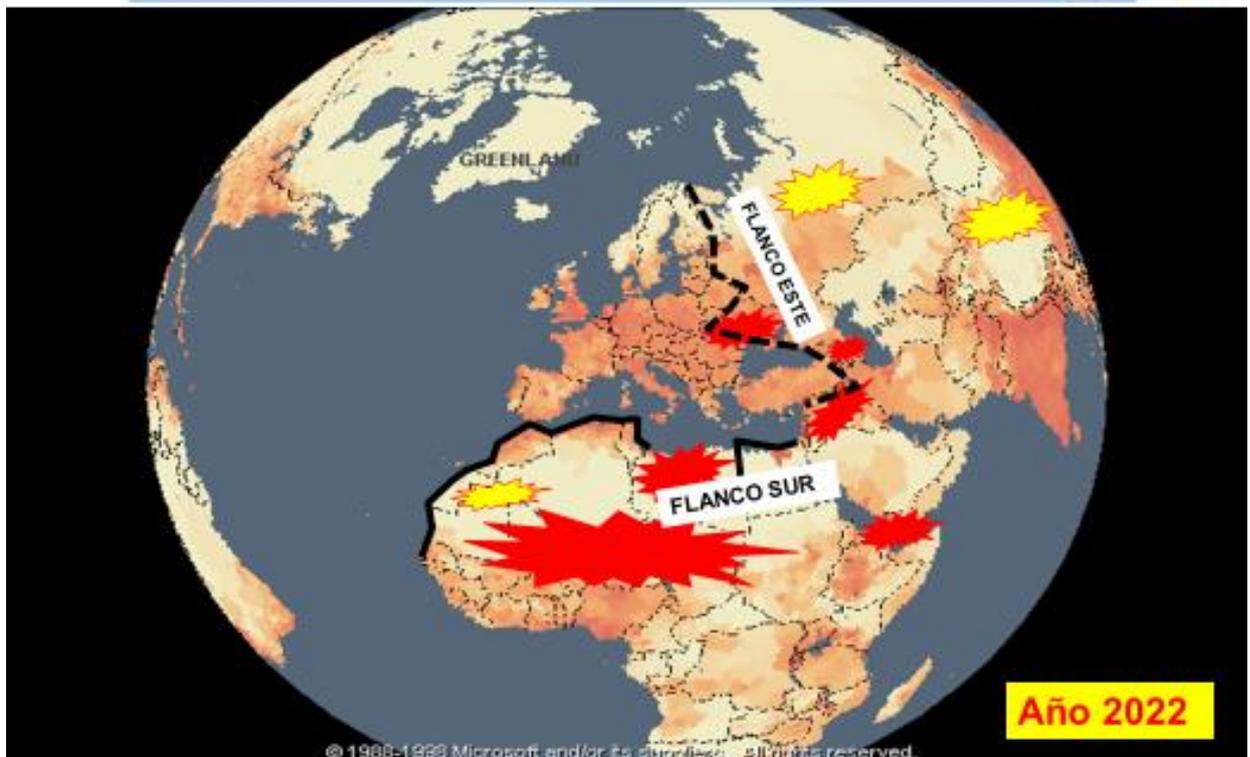
FUENTE COBO, Ignacio. *La OTAN y el “Flanco Sur”. Balance y perspectivas de futuro a la luz de la Cumbre de Madrid 2022*. Documento de Análisis IEEE 49/2022.

[https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2022/DIEEEA49\\_2022\\_IGNFUE\\_OTAN.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA49_2022_IGNFUE_OTAN.pdf) y/o [enlace bie<sup>3</sup>](#) (consultado día/mes/año)

## Introducción

La frase «flanco sur» de la OTAN tiene unas connotaciones geopolíticas, pero también históricas. A principios de la década de 1950, la OTAN introdujo el término en su estrategia de seguridad con el fin de integrar a los países del sur de Europa como Grecia, Italia o Turquía, en el sistema de defensa occidental. En la era posterior a la Guerra Fría, la expresión se mantuvo, pero con un nuevo significado ya que ahora abarcaba la cuenca sur del Mediterráneo, con el norte de África y Oriente Medio como zonas de interés principal debido a su proximidad a las fronteras euroatlánticas.

### SITUACION DE SEGURIDAD EUROATLÁNTICA



La desaparición del formidable adversario que había sido la Unión Soviética permitió a la OTAN adoptar un enfoque más amplio y ambicioso de su estrategia de seguridad extendiéndola a los países vecinos en el este y en el sur a través de la idea del «partenariado». Se trataba de un concepto amplio que permitía complementar la disuasión y defensa clásicas de las décadas anteriores, con las nuevas nociones de cooperación y seguridad que demandaban los nuevos tiempos. El radio de acción de la Alianza se fue ampliando y empezó a incorporar regiones situadas fuera del área recogida en el Tratado de Washington, por lo que, de esta manera, el flanco sur entró por primera vez dentro del campo de visión de la seguridad euroatlántica.

El Concepto Estratégico de 1991 recogía que en un contexto en el que «en Europa Central, el riesgo de un ataque sorpresa se ha reducido sustancialmente [...] la estabilidad y la paz de los países de la periferia sur de Europa son importantes para la seguridad de la Alianza»<sup>1</sup>. Se reconocía así que la seguridad de Europa estaba íntimamente ligada a la seguridad y estabilidad en el Mediterráneo, un enfoque que se repetiría años después en el Concepto Estratégico de 1999. De esta manera, se atendía a la sensibilidad de algunos socios atlánticos del sur de Europa que, como España, defendían que «los conflictos derivados de Estados frágiles o fallidos, la inestabilidad causada y derivada del terrorismo y los grupos terroristas transnacionales, así como todas las formas de tráfico ilegal, amenazas cibernéticas y también químicas, amenazas biológicas, radiológicas y nucleares (QBRN) y desafíos en la seguridad marítima» generaban amenazas a la seguridad en las regiones del Mediterráneo y el norte de África que incidían directamente en la de la Alianza<sup>2</sup>.

En 1994 surgió el Diálogo Mediterráneo (DM) de la OTAN como una iniciativa que agrupaba a siete países no miembros de la Alianza pertenecientes a la región mediterránea y cuyo objetivo general era el de «contribuir a la seguridad y la estabilidad regionales, lograr un mejor entendimiento mutuo y disipar cualquier concepto erróneo sobre la OTAN en los países participantes»<sup>3</sup>. En 1995, se unió al Diálogo un primer grupo de países compuesto por Egipto, Israel, Mauritania, Marruecos y Túnez, el cual fue seguido por Jordania en 1997 y Argelia en 2000.

El Diálogo tenía un carácter restrictivo en cuanto a su nivel de ambición geográfica, ya que dejaba fuera a un número significativo de países de Oriente Medio, a todo el Sahel y a Libia y se basaba en un diálogo político entre la OTAN y los socios mediterráneos que permitiera una visión compartida de los desafíos de seguridad. De esta manera, se podría crear una comunidad de intereses de seguridad en ambos lados del mar Mediterráneo en la que todos los participantes se encontraran cómodos. A tal efecto, se ofreció a los socios mediterráneos la posibilidad de hacerlo bien bilateralmente (formato OTAN+1) como multilateralmente (formato OTAN+7).

Al mismo tiempo, el diálogo se complementaba con una cooperación práctica de doble sentido que ayudase a mejorar la comprensión y eliminar suspicacias, y en la que ambas

<sup>1</sup> NATO. «NATO - Official text: The Alliance's New Strategic Concept (1991), 07-Nov.-1991», *Paragraph 7*. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_23847.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm)

<sup>2</sup> NATO. «NATO - Topic: Mediterranean Dialogue». [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_52927.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52927.htm)

<sup>3</sup> *Ibidem*.

partes se beneficiasen de la experiencia y los conocimientos del otro en aquellas áreas que la OTAN y los socios mediterráneos entendían eran amenazas compartidas. Estas áreas se referían fundamentalmente, a la lucha contra el extremismo violento, la protección de infraestructuras energéticas críticas, la defensa antimisiles o la seguridad cibernética.

### **Análisis del Diálogo Mediterráneo**

En los años siguientes, la OTAN consideró el Diálogo como la parte fundamental del proceso de aproximación a la seguridad en el Mediterráneo, lo que estaba de acuerdo con lo aprobado en el Concepto Estratégico de la OTAN de 1999, el cual abogaba por el establecimiento de un marco de confianza entre la Alianza y sus socios, al tiempo que promovía la transparencia y la cooperación en la región reforzando otros esfuerzos internacionales. Lo que la OTAN pretendía era potenciar los aspectos políticos, civiles y militares del Diálogo, de manera que se consiguiese una cooperación cada vez más estrecha que potenciase una respuesta compartida a los problemas de seguridad en el Mediterráneo; pero los recursos que se emplearon para ello fueron insuficientes y los resultados pronto se mostraron insatisfactorios.

La OTAN no jugó ningún papel protagonista en el devenir de los acontecimientos políticos que, como la guerra del Golfo de 1991, iban a sacudir la región sur del Mediterráneo en los años siguientes. Tampoco lo tuvo, ni siquiera de una manera colateral, en el proceso de paz de Oriente Medio, considerado durante décadas el elemento más distorsionante de la seguridad regional. Con ello, la OTAN perdió una excelente oportunidad de convertirse en un actor decisivo aportando un mayor valor añadido a un área que se iba a mostrar de relevancia creciente en términos de seguridad euroatlántica y donde otras organizaciones regionales como la Liga Árabe, la Organización para la Unidad Africana (convertida en Unión Africana a partir de 2003), o la Unión Europea no tenían en esa época la intención, ni las capacidades para intervenir<sup>4</sup>.

Las causas fueron múltiples, pero fácilmente comprensibles. El Diálogo tuvo, desde el principio, una escasa financiación económica y los medios que la OTAN otorgó al programa no podían compararse en medida alguna con el enorme esfuerzo hecho en estos años con los países del este de Europa. A estos la OTAN les ofreció, dentro del

---

<sup>4</sup> PROFAZIO, Humberto. «NATO's limited leeway in North Africa», *ISPI*. 5 de julio de 2018, <https://www.ispionline.it/it/publicazione/natos-limited-leeway-north-africa-20926>

programa, mucho más ambicioso, que se conoció como la «Asociación para la Paz», el objetivo último de su integración en la Alianza como socios de pleno derecho, siempre que cumplieran determinados criterios. Este era un camino vetado a los socios mediterráneos sobre el argumento, más político que jurídico, de los límites geográficos definidos en el artículo VI del tratado de Washington.

La consecuencia fue el desinterés de los países mediterráneos por encontrar fórmulas de integración o cooperación regional que aproximasen a los países de la cuenca sur al modelo sociopolítico democrático europeo, así como un efecto integrador mucho menos potente del Diálogo Mediterráneo que el realizado por OTAN con los países del Este.

Pero junto a esta discriminación entre socios de este y socios del sur en cuanto al tratamiento otorgado por la OTAN, el Diálogo Mediterráneo adoleció desde sus comienzos, de algunos otros defectos adicionales. El primero de ellos era el de tener que competir con una amplia gama de iniciativas regionales, lo que incrementa la confusión y la «fatiga del diálogo». Aunque la OTAN era consciente de ello, lo asumía complaciente pensando que, en cualquier caso, esta situación resultaba preferible al abandono estratégico que la Alianza había tenido de su dimensión sur en las décadas precedentes.

El segundo defecto se refería a la heterogeneidad de sus miembros y de los intereses que defendían (países del sur de Europa frente a países del norte, norte de África frente a Oriente Medio, Argelia frente a Marruecos, israelíes frente a árabes, etc.) y, por tanto, visiones muy diferentes, y frecuentemente contrapuestas, de los problemas de seguridad en el Mediterráneo. Ello se tradujo en un menor nivel de ambición a la hora de identificar objetivos, intereses y valores comunes con los europeos, que permitiesen diseñar estrategias exitosas de cooperación.

Particularmente preocupante fue la inclusión de Israel en el Diálogo, un país que siempre fue considerado por los socios árabes como un elemento perturbador, dada la compleja situación del proceso de paz de Oriente Medio. La falta de resolución del conflicto árabe-israelí, unida a la poca inclinación de los países árabes a cooperar con Israel, contaminó desde su comienzo el Diálogo hasta el punto de que solo permitía mantener actividades de bajo perfil, pero sin que se diesen pasos decisivos hacia una visión compartida de la seguridad regional.

Tampoco puede decirse que favoreciera la dinámica del Diálogo, la falta de organizaciones regionales en la orilla sur que permitieran a todos ellos hablar con una

sola voz. El resultado era una situación disfuncional, con una orilla norte euroatlántica formada por treinta países poderosos y ricos que, aunque con opiniones distintas, hablan con una voz única modulada por la regla del consenso, frente a siete interlocutores de la ribera sur que lo hacían de una manera individual, por lo que el diálogo se realizaba en términos desiguales. De esta manera, la última palabra era siempre de la OTAN que es, además, quien pagaba las actividades del Diálogo.

Este hecho suponía para los socios mediterráneos un gran factor de debilidad que los hacía sentirse relegados a una posición subordinada, lo que no ayudaba a mejorar su confianza en la OTAN. El resultado fue un cierto recelo de estos socios mediterráneos sobre las intenciones de la Alianza, que se vio acrecentado por el papel jugado por la OTAN en escenarios como Libia o Afganistán.

### **La OTAN, Libia y el impacto de Afganistán**

A comienzos de siglo la OTAN era una organización que «no se considera adversaria de ningún país», la cual, a las tareas clásicas de seguridad, consulta, disuasión y defensa había agregado las de gestión de crisis y el partenariado, unas misiones muy orientadas a la actuación fuera de área. Con ello se pretendía convertir la OTAN en lo que la secretaria de Estado norteamericana Madeleine Albright definió como una «fuerza por la paz desde Oriente Medio hasta África Central»<sup>5</sup>.

La cumbre del Consejo Atlántico de Praga de noviembre de 2002 recogió la necesidad de cambiar la Alianza y convertirla en un instrumento efectivo de poder y proyección militar de alcance global. Ello se tradujo en un profundo impulso transformador especialmente visible en tres aspectos críticos: el aumento de capacidades, la actuación fuera del área euroatlántica y la lucha contra el terrorismo.

La inclusión de la actuación fuera de área y la lucha contra el terrorismo, junto con los atentados del 11 de septiembre revalorizaron la importancia del flanco sur, que parecía llamado a jugar un papel preferente en la seguridad euroatlántica en el siglo XXI. Afganistán vino aparentemente a confirmar tendencia, cuando la OTAN decidió hacerse cargo de la Misión de Asistencia a Afganistán (ISAF) bajo mandato de la ONU. Esta misión fue considerada por el entonces secretario general de la Organización, Jaap de Hoop, como la «máxima prioridad de la OTAN».

---

<sup>5</sup> «Madeleine ALBRIGHT quoted in Royal United Services Institute», *Newsbrief*, Vol. 18:4. April 1998, p. 26.

La intervención en Afganistán tuvo el efecto colateral de producir un cambio radical en las relaciones de la OTAN con los países del Golfo, hasta el punto de que el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), se involucró ampliamente en estos esfuerzos. De esta manera, Baréin desplegó miembros de sus fuerzas especiales en Afganistán, Kuwait proporcionó permisos de estacionamiento y sobrevuelo para todas las fuerzas en la operación, Catar ofreció a los aliados el uso de su base aérea Al Udeid, y los Emiratos Árabes Unidos proporcionaron tropas especializadas y la Base Aérea Al Minhad como centro de apoyo.

Los Aliados entendieron la importancia de trabajar con las naciones de la península arábiga, lo que se reflejó en la cumbre de la OTAN de Estambul en junio de 2004, que marcó el comienzo de una nueva era en el compromiso aliado con Oriente Medio<sup>6</sup>. En la cumbre de Estambul, los aliados invitaron formalmente a Baréin, Kuwait, Omán, Catar, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos (EAU) a formar alianzas con la OTAN en el marco de lo que se vino a llamar la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI). Se trataba de aprovechar la oportunidad histórica para complementar el Diálogo Mediterráneo, de manera que el ICI «se desarrollará en un espíritu de propiedad conjunta con los países involucrados. La consulta continua y la participación serán esenciales para su éxito».

Sin embargo, solo cuatro de los seis países del CCG se convirtieron en miembros formales (Kuwait en 2004 y Baréin, Catar y los Emiratos Árabes Unidos en 2005), mientras que Omán y Arabia Saudita se abstuvieron de unirse, quedando simplemente como invitados y solo dispuesto a cooperar con la OTAN caso por caso. Otras potencias regionales como Irak, Siria o Irán ni siquiera fueron invitadas, por lo que la iniciativa nació limitada desde su origen.

Quizá su mayor logro fue la creación de lo que el secretario general Jens Stoltenberg llamó «el nuevo hogar de la OTAN en el Golfo»; se trata de un «Centro Regional OTAN-ICI» situado en Kuwait cuya misión, bendecida en la cumbre de la OTAN de Chicago de 2012, era la de «fortalecer el diálogo político y la cooperación práctica en la ICI» y «ayudarnos a comprender mejor los desafíos de seguridad comunes y discutir cómo abordarlos juntos».

---

<sup>6</sup> WEBB, Amanda. «The Istanbul Cooperation Initiative at 15», *NATO Review*. 16 December 2019, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/12/16/the-istanbul-cooperation-initiative-at-15/index.html>

A principios de la pasada década, la OTAN aprobaba su Concepto Estratégico de 2010 «Compromiso activo, defensa moderna» en la Cumbre de Lisboa y en él contemplaba una zona euroatlántica en paz y un contexto estratégico en el que la amenaza de un ataque convencional contra el territorio de la OTAN era baja, por lo que la OTAN podía concentrarse en otros escenarios. La proliferación nuclear y de otras armas de destrucción masiva asociadas al empleo de misiles balísticos, junto con el terrorismo, la inestabilidad en las fronteras, los ciberataques o la seguridad energética, pasaron a convertirse ahora en las nuevas amenazas para la OTAN. De esta manera, fue desplazando el centro de gravedad de la seguridad continental alejándolo de Europa central, y situándolo cada vez más en la periferia. La prioridad militar se orientó progresivamente hacia un reforzamiento de la defensa en el flanco sur considerado el más vulnerable del continente<sup>7</sup>.

Se mantuvo, no obstante, la defensa colectiva como pilar fundamental de la seguridad euroatlántica, pero la OTAN priorizó en su Concepto Estratégico de 2010, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa, que pasaron a ser consideradas tareas centrales esenciales de la Alianza y cuya ejecución se pensaba que debía tener lugar fuera del área euroatlántica y, preferentemente, en el flanco sur. La gestión de crisis se orientaba al empleo de las herramientas políticas y militares para evitar que las crisis en estos escenarios periféricos se convirtieran en conflictos, así como detener los conflictos en curso que afectaran la seguridad de la Alianza y ayudar a consolidar la estabilidad en situaciones posteriores a un conflicto. Con ello, la OTAN creía que se contribuía a la seguridad euroatlántica.

Por su parte, la seguridad cooperativa estaba dirigida a la estabilidad en los países periféricos a los que la OTAN ofrecía la posibilidad de convertirse en socios en temas como el control de armamentos, la no proliferación y el desarme. Se mantenía abierta la puerta al ingreso en la Alianza, a todas las democracias europeas que cumplieran con los estándares políticos y militares de la OTAN, pero no a los países de la región sur.

El Concepto Estratégico de 2010 presentaba, sin embargo, dos puntos ciegos que harían saltar pronto la situación de «paz estratégica» contemplada. Estos fueron la Primavera Árabe de 2011 y el aumento de la tensión con la Federación Rusa, como consecuencia de los acontecimientos de Ucrania en 2014. La OTAN no supo anticiparse a ellos, en un

---

<sup>7</sup> SIMON, Luis. «Understanding US Retrenchment in Europe», *Survival*. International Institute for Strategic Affairs, April-May 2015, pp. 162-165.

serio error de cálculo en la valoración de riesgos y mantuvo su preferencia por la gestión de crisis en Afganistán siguiendo una línea de actuación que perduraría hasta los comienzos de la actual década.

Por su parte, las llamadas «primaveras árabes» de 2011 tuvieron una repercusión muy importante en cuanto a la estabilidad del «flanco sur», y pusieron de manifiesto que el Concepto Estratégico 2010 resultaba insuficiente para prevenir, y mucho más para gestionar, este tipo de crisis. El colapso de regímenes que habían durado décadas en Egipto, Libia y Túnez y los disturbios desestabilizadores en los restantes obligaron a la Alianza a reconsiderar su papel en la región, y buscar opciones que permitieran a estos países transitar sin sobresaltos por sus difíciles procesos políticos.

La Operación Protector Unificado de la OTAN en Libia en 2011 ejecutada por medio de una «coalición de los dispuestos» generada en el seno de la Alianza, pero sin involucrar a la organización como tal, mostró con toda su crudeza los límites políticos y operativos de las intervenciones que la OTAN estaba dispuesta a llevar a cabo en la región sur. Libia puso de manifiesto que la estrategia operativa aliada consistente en la combinación del poder aéreo, el despliegue de algunas fuerzas especiales y, sobre todo, el empleo de fuerzas nativas servía para hacerse con el poder, pero no para estabilizarlo.

La intervención occidental en Libia, considerada por el secretario general de la OTAN, el danés Rasmussen, «un ejemplo para intervenciones militares futuras»<sup>8</sup> demostró, por el contrario, que sin control sobre el terreno y sin la creación de estructuras políticas estables, más allá de las tribus, no era posible la gestión exitosa de las crisis en los teatros de operaciones del flanco sur. Para lograrlo, era preciso un compromiso a largo plazo con la reconstrucción del país que ni la Alianza, ni los aliados, estaban dispuestos a asumir.

Desde el punto de vista estrictamente militar, Libia demostró lo relativamente sencillo que resultaba intervenir con medios aéreos y sin desplegar tropas en escenarios de fácil acceso físico donde se podía actuar bien desde el mar, bien desde bases locales situadas en países aliados, y lo complicado que era acceder a los teatros de operaciones interiores, dado que cuanto mayor era la distancia a la que había que operar, más se degradaba la potencialidad de la respuesta. Esta es una lección que la OTAN aprendió

---

<sup>8</sup> WESTERVELT. «NATO's Intervention in Libya: A New Model?», *NPR*. 2011. <http://www.npr.org/2011/09/12/140292920/natos-intervention-in-libya-a-new-model>

en Libia y que aplicó en el Sahel cuando rechazó intervenir en Malí en el 2013, dejando la responsabilidad en actores externos como a los franceses la Operación Serval, o las fuerzas de la MINUSMA.

Libia puso también de manifiesto las diferentes sensibilidades entre los aliados en lo que respecta a la aproximación que la OTAN debía tener hacia las intervenciones militares en el flanco sur. La indecisión inicial de Turquía sobre qué partido tomar en Libia, la negativa de Alemania a aprobar la resolución 1973 del Consejo de Seguridad con la retirada de su apoyo a la misión de la OTAN —incluidas sus tripulaciones de los sistemas AWACS, esenciales para el mando y control de los aviones aliados—, o las duras críticas de Polonia a la intervención aliada considerándola motivada por el petróleo, pusieron sobre la mesa el poco apetito que tenían los aliados por las intervenciones en teatros de operaciones del flanco sur en los que no estaban en juego sus intereses vitales. No es de extrañar que la prestigiosa revista *The Economist* definiera esta visión sobre las operaciones de gestión de crisis como «una preocupante tendencia de los Estados miembros a asumir una actitud a la carta en cuanto a sus responsabilidades con la Alianza»<sup>9</sup>.

### **Ucrania y la preferencia por el flanco este**

Si las revoluciones árabes fueron un revulsivo más cosmético que real en la estrategia de la OTAN, no ocurrió lo mismo con la intervención de Rusia en Ucrania en marzo de 2014, un acontecimiento que sorprendió a la Alianza, a pesar del precedente de Georgia en 2008. Cuando la OTAN quiso reaccionar, la península de Crimea había sido ocupada sin oposición y el este del país se encontraba en un proceso avanzado de secesión. A partir de ese momento, la contención de Rusia en el este marcó las preferencias de la OTAN que se plasmaron en una «estrategia de compensación» para aprovechar la ventaja, tanto en cantidad como en calidad, de las fuerzas convencionales de la OTAN sobre las rusas<sup>10</sup>. La necesidad de afrontar el problema inaplazable de seguridad derivado del intervencionismo ruso en el este de Europa, se tradujo en que la dimensión sur de la Alianza quedó relegada a un segundo plano.

<sup>9</sup> «NATO after Libya, A troubling victory», *The Economist*. 3 September 2011.

<http://www.economist.com/node/21528248>

<sup>10</sup> PIFER, Steven. «NATO's Response Must be Conventional, not Nuclear», *Survival*, vol. 57, n.º 2. IISS, April/May 2015, p. 121.

La OTAN recuperó así un renovado apetito por las misiones del artículo V relativas a la disuasión y a la defensa colectiva, en detrimento de la gestión de crisis que había dominado las intervenciones aliadas de la primera década de este siglo. No obstante, la OTAN era consciente de que la situación en Iraq, Siria, o Libia, así como la amenaza terrorista que se estaba expandiendo en el Oriente Medio y el norte de África (MENA) y que empezaba a adquirir tintes preocupantes en el Sahel, exigían estabilizar estas amplias regiones.

De esta manera, la cumbre de ministros de defensa de la Alianza de junio de 2015 aprobaba una declaración política en la que se afirmaba la necesidad de proporcionar una visión de 360 grados frente a los desafíos y amenazas, en base al principio de que «la seguridad es indivisible»<sup>11</sup>. Un año después, en la cumbre de Varsovia de 2016, la OTAN introdujo el concepto de «proyección de estabilidad», que entendía como una combinación de las misiones de gestión de crisis y de seguridad cooperativa, recogidas en el Concepto Estratégico de 2010, y cuyo objetivo era el de abordar lo que la OTAN llamaba «inestabilidad generalizada»<sup>12</sup> en el flanco sur. Para ello, proponía conformar el entorno estratégico de las regiones vecinas haciéndolas más seguras y estables, lo que redundaría, a la postre, en el beneficio estratégico de la Alianza<sup>13</sup>.

Pero este concepto, más político que otra cosa, abandonaba cualquier pretensión de transformar los países situados en estas regiones en democráticos y se contentaba con conseguir un cierto consenso entre los aliados sobre la necesidad de garantizar su estabilidad, si bien con pocas aspiraciones prácticas. De esta forma, el flanco sur quedó relegado frente al flanco este, y la OTAN priorizó la seguridad cooperativa frente a cualquier otro tipo de tareas. Ello se tradujo en la misión «Resolute Support» para entrenar, asesorar y ayudar a las fuerzas locales en Afganistán —tras la disolución, en diciembre de 2014, de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF)—, así como la misión limitada «Inherent Resolve» de adiestramiento del Ejército iraquí como parte de la coalición internacional de lucha contra el Dáesh, una misión que comenzaría en 2018.

<sup>11</sup> NATO. «Secretary General calls for NATO to make training a core task for the Alliance in the fight against extremism». 7 de abril de 2016. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_129756.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_129756.htm)

<sup>12</sup> TARDY, Thierry. «NATO's Sub-strategic Role in the Middle East and North Africa», *GMF*. February 11, 2022. <https://www.gmfus.org/news/natos-sub-strategic-role-middle-east-and-north-africa>

<sup>13</sup> DÍAZ-PLAJA, Rubén. «Projecting Stability: an agenda for action», *NATO Review*. 13 March 2018. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2018/03/13/projecting-stability-an-agenda-for-action/index.html>

El nivel de ambición de la OTAN en el sur quedaba así reducido drásticamente, traduciéndose en el campo operativo a la Operación Sea Guardian, lanzada en la Cumbre de Varsovia de julio de 2016, y que no era más que la adaptación de la anterior misión antiterrorista «Active Endeavour» en el Mediterráneo vigente desde 2002. Se trata de una operación de seguridad marítima que ampliaba la misión de lucha contra el terrorismo al campo de «la construcción de seguridad marítima y la conciencia situacional», sin que ello significase que la OTAN aceptase jugar un papel en preocupaciones relevantes para la seguridad europea como eran la lucha contra la inmigración ilegal y las redes de tráfico de personas en el mar Mediterráneo. A este respecto, la OTAN prefirió optar por un perfil bajo o, en palabras de su secretario general, Jens Stoltenberg por indicar que no hay soluciones militares para la crisis migratoria<sup>14</sup>, y que la OTAN solo se compromete puntualmente a mitigar esta situación.

En África, fue el terrorismo «en todas sus formas y en todas sus manifestaciones»<sup>15</sup>, el que encabezó la lista de prioridades de la OTAN. Los líderes aliados acordaron fortalecer el diálogo político y la cooperación práctica con los socios del Diálogo Mediterráneo en una aproximación de doble dirección que combinase «sus intereses y los nuestros, en la convicción de que la relación es beneficiosa para ambos»<sup>16</sup>. El objetivo era construir instituciones estables y capacidades de seguridad y defensa más sólidas, que permitieran una mayor interoperabilidad para combatir la amenaza que representa el terrorismo.

La OTAN escogió a Túnez, considerado una «excepción» en el desarrollo democrático de los procesos políticos norteafricanos, como campo de experimentación del nuevo concepto de proyección de estabilidad a través de la cooperación. De esta manera, y sobre la base del Diálogo Mediterráneo, el país ingresó en 2014 en un Programa de Asociación y Cooperación Individual (IPCP) destinado a fortalecer su capacidad para combatir el terrorismo y mejorar la seguridad a lo largo de las fronteras. El programa de una asociación bilateral mejorada con la OTAN, anunciado como un gran logro por el secretario general de la OTAN, Stoltenberg, en la cumbre de Varsovia de julio de 2016,

<sup>14</sup> CADALANU, Giampaolo y STOLTENBERG, Jens. «Libia, la NATO pronta ad aiutare l'Italia», *La Repubblica*. 23 June 2018.

<sup>15</sup> «Brussels Summit Communiqué Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 14 June 2021». [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_185000.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm)

<sup>16</sup> COLOMINA, Javier. «La Alianza y su aproximación 360º a la seguridad» en *Cuadernos de Estrategia* 211. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2022, p. 92.

[https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_211/Cap\\_5\\_La\\_Alianza.pdf](https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_211/Cap_5_La_Alianza.pdf)

debía basarse en el establecimiento de un centro de fusión de inteligencia situado en Túnez. Sin embargo, las expectativas no se cumplieron ya que los tunecinos rechazaron una cooperación contraterrorista que les parecía excesivamente intrusiva<sup>17</sup>.

La conclusión que sacó la Alianza fue la de que cualquier entendimiento en materia de seguridad con los países del sur debía basarse en programas menos ambiciosos y más adecuados a las necesidades de los socios. En este contexto, la OTAN empezó a trabajar en el diseño de paquetes adaptados de Desarrollo de Capacidades de Defensa (DCB) *ad hoc*, una iniciativa impulsada por la demanda y adaptada caso por caso a las necesidades de las naciones receptoras. Esta iniciativa había sido lanzada en la Cumbre aliada de Gales en septiembre de 2014 y buscaba ayudar a los socios a mejorar sus capacidades de defensa y seguridad, así como su resiliencia por medio de varios tipos de apoyo, que iban desde el asesoramiento estratégico sobre la reforma y el desarrollo institucional del sector de la defensa y la seguridad, hasta el desarrollo de las fuerzas locales a través de la educación y la formación, o el asesoramiento y la asistencia en áreas especializadas como la logística o la ciberdefensa<sup>18</sup>.

Pero quizá la medida más relevante tomada por la OTAN, pensando en el flanco sur, fue la inauguración en 2017 y bajo la dirección del Mando Aliado de Fuerzas Conjuntas de Nápoles de un *hub* dirigido estratégicamente hacia el sur, una decisión que se tomó en las mismas fechas en las que la Alianza se unía oficialmente a la Coalición Global contra Dáesh. El *hub* de Nápoles debía ser un elemento de «contacto, consulta y coordinación»<sup>19</sup> a la hora de dar respuesta a los conflictos que surgen en la región sur. Como afirmase el secretario general Stoltenberg «esto nos ayudará a coordinar la información sobre países en crisis como Libia e Irak, y nos ayudará a abordar el terrorismo y otros desafíos derivados de la región»<sup>20</sup>.

Sin embargo, las cosas son más complicadas. Más allá del norte de África o el Oriente Medio, no queda muy claro el mandato geográfico del *hub* de Nápoles; es decir si, y hasta qué punto, este Centro debe abarcar también el África subsahariana. Tampoco

<sup>17</sup> PROFAZIO, Umberto. «Tunisia's reluctant partnership with NATO», *International Institute for Strategic Studies*. 6 April 2018. <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2018/04/tunisia-reluctant-partnership-nato>

<sup>18</sup> NATO. «Defence and Related Security Capacity Building Initiative». 9 de junio de 2022. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_132756.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132756.htm)

<sup>19</sup> NATO. «What is the NATO Hub for the South?». 9 August 2019.

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_168383.htm#:~:text=It%20is%20crucial%20for%20the%20Alliance,leads%20to%20stability%20for%20the%20Alliance.&text=It%20is%20crucial%20for,leads%20to%20stability%20for%20the%20Alliance,leads%20to%20stability%20for](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_168383.htm#:~:text=It%20is%20crucial%20for%20the%20Alliance,leads%20to%20stability%20for%20the%20Alliance.&text=It%20is%20crucial%20for,leads%20to%20stability%20for%20the%20Alliance,leads%20to%20stability%20for)

<sup>20</sup> «NATO Hub in Naples». *Europe Diplomatic*. 15 de febrero de 2017. <https://europediplomatic.com/2017/02/15/nato-hub-in-naples/>

queda definido cuál es su relación con las asociaciones regionales de la OTAN ya existentes, como el Diálogo Mediterráneo, que deberían tener una atención especial. La narrativa oficial de la Alianza no ofrece mucha claridad en estos puntos, pero parece lógico pensar que la OTAN debería potenciar las realidades cooperativas puestas en marcha hace décadas, antes de disipar esfuerzos y recursos en otros proyectos. A ello habría que añadir la natural desconfianza de los países del sur, especialmente los africanos, a colaborar con un centro que identifican como un órgano de obtención de inteligencia, más que de cooperación entre iguales.

### **El futuro del flanco sur de la OTAN tras la cumbre de Madrid**

La cumbre de Madrid, de junio de 2022, supone un hito en la visión de la OTAN de su papel en el mundo, al asumir la necesidad de que la Alianza Atlántica desempeñe un papel más relevante como proveedor internacional de seguridad. La OTAN propone a los socios adoptar una visión más global que tome en consideración los cambios significativos acontecidos en el mundo desde 2014 y, muy especialmente, las relaciones con Rusia y la competencia creciente con China, países que representan desafíos directos para la OTAN y sus miembros<sup>21</sup>.

En un entorno de seguridad en el que la OTAN prioriza la defensa territorial frente a una Rusia considerada en el Concepto Estratégico de Madrid como enemiga y la necesidad de abordar el desafío sistémico que supone China, no hay demasiado campo para el sur y, particularmente, para África cuya responsabilidad parece descargarse en la Unión Europea en unos momentos en los que esta busca convertirse en un «actor global»<sup>22</sup>. El documento que la UE ha aprobado sobre su *Brújula Estratégica*, en marzo de 2022, parece favorecer esta división de tareas dado que la Unión Europea aborda la seguridad desde planteamientos complementario a la OTAN, que sigue siendo la base de la defensa colectiva para sus miembros<sup>23</sup>.

Esta visión europea es compartida por la Alianza atlántica que entiende que ambas organizaciones desempeñan funciones complementarias, coherentes y que se refuerzan

<sup>21</sup> GHANEM-YAZBECK, Dalia y KUTZNETSOV, Vasily. «Moscow's Maghreb Moment». Diwan-Carnegie Middle East Centre, 13 June 2018.

<sup>22</sup> EU External Action Service. «The EU as a global actor». 13/3/2022. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-global-actor\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-global-actor_en)

<sup>23</sup> European Council. «A Strategic Compass for a stronger EU security and defence in the next decade». 23 March 2022. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>

mutuamente a través de la cooperación<sup>24</sup>. Pero llevar adelante iniciativas de cooperación militar exigirá a los europeos aumentar el gasto en defensa y desarrollar capacidades que refuercen a las de la Alianza, evitando duplicaciones innecesarias.

Por otra parte, la importancia que da ahora la OTAN al poder militar convencional para hacer frente a las grandes potencias competidoras, hace difícil imaginar operaciones de prevención y gestión de crisis a gran escala en la periferia sur, como sucedió en la misión de Afganistán, salvo que estas tengan «el potencial de afectar a la seguridad aliada»<sup>25</sup>. Más realista resulta contemplar pequeñas intervenciones militares en el flanco sur, con una visión preferentemente antiterrorista con carácter puntual y llevarlas a cabo conjuntamente con aquellos socios regionales que expresen interés en contribuir a las mismas.

Esta visión se ha visto reforzada por el nuevo Concepto Estratégico de Madrid en el que «el terrorismo, en todas sus formas y manifestaciones, es la amenaza asimétrica más directa para la seguridad de nuestros ciudadanos y para la paz y la prosperidad internacionales»<sup>26</sup>. En este sentido, la lucha contra el terrorismo sigue siendo esencial para la defensa colectiva de la Alianza y es parte integral de su enfoque de disuasión y defensa de 360 grados. Tranquiliza saber, al respecto, que la OTAN ha reforzado en Madrid su compromiso de contrarrestar, disuadir, defender y responder a las amenazas y desafíos planteados por los grupos terroristas, sobre la base de «una combinación de medidas de prevención, protección y negación».

Al mismo tiempo, es de esperar que la OTAN amplíe las tareas de seguridad cooperativa, reforzando las capacidades militares de sus socios regionales. Esta labor se ve potenciada por la preocupante expansión de la influencia de Rusia por el Sahel y su voluntad, en el contexto de la guerra de Ucrania, de causar problemas de seguridad a la OTAN en la región fomentando, a tal efecto, una creciente hostilidad entre las poblaciones locales hacia lo que entienden como un neocolonialismo europeo<sup>27</sup>.

En este sentido, los países del Sahel, hasta ahora fuera del foco de atención aliado, requieren una atención especial. La presencia rusa, unida a la expansión de la amenaza

<sup>24</sup> NATO 2022. *Strategic Concept*, p. 10. <https://www.nato.int/strategic-concept/index.html>

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>27</sup> KHADY, Ndèye LO, & BOUBOUTOU-POOS, Rose-Marie. «Françafrique: quelle est l'histoire du "sentiment anti-français" en Afrique et pourquoi il resurgit aujourd'hui?», *BBC News*. 28 mai 2021. <https://www.bbc.com/afrique/region-56971100>

de grupos terroristas que han encontrado en ellos un refugio seguro, debería favorecer el interés de la OTAN por una mayor y más constructiva cooperación entre los aliados y los socios regionales, que limite la influencia de unos actores que tan perjudiciales efectos están produciendo en los esfuerzos estabilizadores de la Alianza. Así lo reconoce el informe de los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN de finales de 2020 el cual concluía que «el deterioro de la situación de seguridad en el Sahel y las amenazas terroristas que desestabilizan a varias naciones de la región tienen el potencial de afectar la seguridad transatlántica»<sup>28</sup>.

Para evitarlo, la OTAN necesita jugar un papel relevante como proveedor de seguridad, incrementando su cooperación con otros actores regionales e internacionales, en particular la Unión Europea y la Unión Africana, evitando duplicidades y sin sobrecargar las limitadas capacidades de las estructuras locales. Se trata de definir una división de tareas que debe guiarse por las ventajas comparativas que cada uno de ellos aporta y con el objetivo de obtener el mayor valor añadido posible en cuanto a la estabilidad regional, para la OTAN y para los socios regionales. Como bien recoge el comunicado final de la cumbre de junio de 2021, la Alianza necesita «mejorar nuestro compromiso de larga data en la región de Medio Oriente y África del Norte (MENA)» y «desarrollar instituciones y capacidades de seguridad más fuertes, promover la interoperabilidad y ayudar a contrarrestar el terrorismo»<sup>29</sup>.

Ello quiere decir que, en plena guerra en Ucrania, los asuntos de seguridad en el este de Europa frente a una Rusia que la OTAN considera ahora su principal amenaza, así como la adaptación a una era dominada por la rivalidad estratégica entre grandes potencias, marcarán las prioridades de la Alianza para los próximos años. Pero también que, una OTAN cuyo centro de gravedad se ha desplazado hacia el norte con la incorporación de Suecia y Finlandia, necesita, para convertirse en un proveedor completo de seguridad, incorporar el flanco sur en el abanico de sus prioridades. El nuevo Concepto Estratégico debe entenderse así como una oportunidad única para aumentar el nivel de compromiso en la seguridad cooperativa en los 360°, también en el flanco sur.

<sup>28</sup> COLOMINA, Javier. «La Alianza y su aproximación 360° a la seguridad» en *Cuadernos de Estrategia* 211. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2022, p. 94.

<sup>29</sup> NATO. «Brussels Summit Communiqué». 14 June 2021. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_185000.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm)

En definitiva, el papel de la Alianza Atlántica en el sur es tan indispensable, como política y operativamente complejo. Mucho es lo que la OTAN se juega en el empeño y muy graves las consecuencias para la seguridad euroatlánticas de perder esta batalla. El debate está abierto en el seno de la Alianza y de los países miembros, si bien todavía en sus etapas iniciales. Solo queda esperar que el impulso proporcionado por la Cumbre de Madrid sirva para que esta toma de conciencia, sobre los problemas de seguridad en los 360 grados, se traduzca también en un mayor compromiso con un flanco sur en el que abundan los espacios físicos que, como el Sahel, hoy por hoy, permanecen descontrolados.

*Ignacio Fuente Cobo\**  
Coronel de Artillería DEM  
Analista principal IEEE