



Cuadernos de Estrategia 211  
**El futuro de la OTAN tras la  
cumbre de Madrid 2022**

Instituto  
Español  
de Estudios  
Estratégicos

**ieee.es**  
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA





Cuadernos de Estrategia 211  
**El futuro de la OTAN tras la  
Cumbre de Madrid 2022**

Instituto  
Español  
de Estudios  
Estratégicos

**ieee.es**  
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA



**Catálogo de Publicaciones de Defensa**  
<https://publicaciones.defensa.gob.es>



**Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado**  
<https://cpage.mpr.gob.es>

**publicaciones.defensa.gob.es**  
**cpage.mpr.gob.es**

Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2022

NIPO 083-22-132-7 (edición impresa)

ISBN 978-84-9091-643-8 (edición impresa)

Cuadernos de Estrategia, ISSN 1697-6924

Depósito legal M 12383-2022

Fecha de edición: abril de 2022

Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

NIPO 083-22-133-2 (edición en línea)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores de la misma.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del copyright ©.

En esta edición se ha utilizado papel 100% libre de cloro procedente de bosques gestionados de forma sostenible.

# ÍNDICE

	Página
<b>Presentación</b>	
<i>Margarita Robles Fernández</i>	
<b>Prólogo</b>	
<b>40 años de España en el corazón de la alianza de la OTAN ...</b>	11
<i>Mircea Geoana</i>	
<b>Introducción</b>	
<b>El camino hacia Madrid .....</b>	15
<b>El futuro de la OTAN tras la Cumbre de Madrid de 2022 .....</b>	15
<i>Miguel Fernández-Palacios M.</i>	
<b>Capítulo primero</b>	
<b>Los ocho conceptos estratégicos de la historia aliada .....</b>	25
<i>Ignacio Fuente Cobo</i>	
La creación de la OTAN y la formulación del primer concepto estratégico (1950) .....	27
La guerra de Corea y el segundo concepto estratégico (1952) .....	27
La represalia masiva y el tercer concepto estratégico aliado (1957) .....	29
La doctrina de la respuesta flexible y el cuarto concepto estratégico (1968) .....	31
El Informe Harmel y el enfoque cooperativo de la seguridad aliada .....	32
El quinto concepto estratégico aliado (1991) y el fin de la GUERRA FRÍA ...	34
El sexto concepto estratégico aliado (1999) y las lecciones de los Balcanes .....	35
El séptimo concepto estratégico aliado (2010) y las nuevas amenazas ...	37

	Página
La década de 2010 y los cambios en el entorno de seguridad .....	39
Hacia un octavo concepto estratégico de la OTAN .....	42
<b>Capítulo segundo</b>	
<b>La gran competición estratégica del siglo XXI y el vínculo trasatlántico .....</b>	<b>45</b>
<i>Luis Simón</i>	
El vínculo trasatlántico y el concepto estratégico de Madrid .....	47
La competición estratégica y el concepto estratégico de Madrid .....	48
¿Qué es la competición estratégica? .....	49
China como competidor sistémico .....	51
Rusia: la prioridad de la OTAN .....	54
El vínculo trasatlántico como brújula para navegar la competición estratégica .....	55
<b>Capítulo tercero</b>	
<b>Los nuevos retos de seguridad en un panorama estratégico cambiante .....</b>	<b>57</b>
<i>David van Weel</i>	
Introducción: un panorama estratégico cambiante .....	59
Edad de la competencia sistémica .....	59
Ciberdefensa y resiliencia .....	61
Aceleración del cambio tecnológico .....	64
Cambio climático .....	66
Conclusión: converger en las oportunidades de futuro .....	68
<b>Capítulo cuarto</b>	
<b>La OTAN y la nueva agenda de desinformación de Rusia .....</b>	<b>71</b>
<i>Baiba Braže</i>	
Introducción .....	73
Desinformación del Kremlin, manual de iniciación .....	75
Eliminación de los medios de comunicación gratuitos .....	77
Las noticias falsas son una amenaza real .....	79
El enfoque de la OTAN .....	81
Conclusión y recomendaciones .....	83
<b>Capítulo quinto</b>	
<b>La Alianza y su aproximación 360° a la seguridad .....</b>	<b>85</b>
<i>Javier Colomina</i>	
Introducción .....	87
OTAN 2030 .....	87

	Página
El papel de la OTAN en el sur .....	90
La Cumbre de Madrid y el nuevo concepto estratégico .....	94
<b>Capítulo sexto</b>	
<b>La brújula estratégica de la Unión Europea y el concepto estratégico de la OTAN: ¿las dos caras de una misma moneda?</b> .....	<b>97</b>
<i>Manuel Selas González</i>	
Introducción. Un nuevo contexto de seguridad, nuevas respuestas .....	99
Orígenes .....	100
El concepto estratégico .....	100
La brújula estratégica .....	101
Objetivos - contenido .....	103
El concepto estratégico .....	103
La brújula estratégica .....	104
Proceso .....	105
El concepto estratégico .....	105
La brújula estratégica .....	106
¿Seguridad euroatlántica vs seguridad europea? .....	108
<b>Capítulo séptimo</b>	
<b>La OTAN: retrovisor y luces largas</b> .....	<b>113</b>
<i>Pere Vilanova</i>	
Una organización llena de paradojas .....	115
La «desorientación estratégica» de la OTAN .....	117
Las contradicciones de la política norteamericana .....	120
La dificultad de lograr una doctrina aliada comúnmente aceptada .....	123
Una reflexión final .....	127
<b>Capítulo octavo</b>	
<b>Las Fuerzas Armadas españolas tras la Cumbre de Madrid</b> ..	<b>129</b>
<i>Fernando López del Pozo</i>	
Introducción .....	131
El nuevo concepto estratégico (Madrid, 2022) .....	131
El entorno estratégico .....	133
Las tareas fundamentales de la OTAN .....	134
Las Fuerzas Armadas españolas tras la Cumbre de Madrid. Implicaciones del nuevo concepto estratégico .....	136
Conclusión .....	140
<b>Composición del Grupo de Trabajo</b> .....	<b>141</b>
<b>Cuadernos de Estrategia</b> .....	<b>143</b>



## Presentación

Margarita Robles Fernández  
*Ministra de Defensa*

---

Vivimos tiempos impredecibles en los que los fundamentos del sistema internacional que han garantizado nuestra paz, nuestra seguridad y nuestro bienestar durante décadas están siendo cuestionados. La agresión rusa a Ucrania, con su enorme dosis de violencia y destrucción, va a representar un punto de inflexión en el orden internacional y va a cambiar nuestra percepción de la seguridad y la defensa haciéndolas más proactivas.

Al mismo tiempo, asistimos a situaciones de inestabilidad continua en el norte de África y el Oriente Medio, así como a la amenaza creciente del terrorismo en el Sahel o los ataques híbridos y cibernéticos. Todo esto mientras una China cada vez más confiada y poderosa está cuestionando el equilibrio del poder tal y como lo conocemos y las nuevas tecnologías disruptivas están acelerando tendencias y dinámicas globales que venían gestándose desde hace años y que ahora están aquí para quedarse.

La Alianza Atlántica sigue siendo, siete décadas después de su creación en 1949, un actor de defensa y seguridad necesario, cohesionado y creíble. La formulación de sus diversos conceptos estratégicos en los momentos críticos de su historia muestra su capacidad de adaptación constante frente a cambios profundos

en su entorno de seguridad. El nuevo concepto estratégico debe dar respuesta a estos desafíos en los 360º, reforzando la importancia de la defensa colectiva de la OTAN e incorporando las nuevas formas de guerra híbrida y los nuevos espacios de confrontación que son el ciberespacio y el espacio ultraterrestre.

La Cumbre de Madrid llega en un momento crucial para la OTAN y para el mundo occidental al que pertenecemos. El concepto estratégico que se aprobará en Madrid en junio de 2022, debe servir para renovar el compromiso solidario de los aliados en la defensa de nuestros valores y de nuestros intereses y debe ser un motor de cambio, modernización y mejora de la capacidad operativa de nuestras Fuerzas Armadas frente a las amenazas actuales y futuras.

La Alianza Atlántica es una historia de éxito y la aprobación del nuevo concepto estratégico es la mejor prueba de su capacidad de adaptación al tiempo histórico que estamos viviendo, de manera que se siga garantizando la permanencia de la solidaridad euroatlántica y la credibilidad de su capacidad de disuasión y respuesta, los dos pilares en los que reside la fuerza de la Alianza.

Este Cuaderno de Estrategia del Instituto Español de Estudios Estratégicos ha sido escrito por un selecto grupo de autoridades de la Alianza y académicos españoles, aprovechando la circunstancia de la aprobación del nuevo concepto estratégico en Madrid y pretende reflejar el compromiso de España con la Alianza Atlántica y su defensa de los valores compartidos de libertad individual, democracia y estado de derecho que el Tratado de Washington proclama y que España como socio responsable, comprometido y fiable, defiende.

### 40 años de España en el corazón de la alianza de la OTAN

*Mircea Geoana*

Hace cuarenta años, España se convirtió en el decimosexto miembro de la Alianza Atlántica, consolidando su transición a la democracia. La OTAN es una familia de naciones que abarca el océano Atlántico y une a Europa con América del Norte, España se encuentra en el corazón de estas dos regiones. La OTAN existe para proteger a nuestros pueblos y nuestros valores: la libertad, la democracia y el Estado de derecho, los valores que definen la España moderna.

España siempre me ha fascinado. De joven crecí en Rumanía bajo el comunismo, entonces soñaba con poder viajar por el mundo como hombre libre. Por ello, aprendí español y esperé ansioso el momento de visitar el país y conocer a sus gentes, una experiencia que a día de hoy he disfrutado muchas veces.

La entrada de España en la Alianza Atlántica, y posteriormente en la Unión Europea, dejó atrás los oscuros días de la dictadura. Desde entonces, se ha mantenido como un faro de la democracia y como un fuerte y respetado aliado de la OTAN.

La pertenencia de España a la OTAN ha contribuido a que sus militares sean más modernos, más aptos y tengan mayor capacidad de despliegue. Los militares españoles llevan mucho tiempo

ayudando a mantener la paz y la seguridad en Europa. Desempeñaron un papel importante en las misiones de la OTAN en Bosnia y Herzegovina, y en Kosovo. Contribuyeron a nuestra misión en Afganistán y aquí rindo homenaje a todos los que sirvieron allí con tanta valentía, especialmente a los 35 soldados españoles muertos en operaciones y a los 62 soldados que perdieron la vida en un trágico accidente aéreo cuando volvían a casa con sus familias.

En la actualidad, las fuerzas españolas siguen desempeñando un papel esencial en la disuasión y defensa de la OTAN. Sus pilotos participan en la vigilancia aérea del Báltico, para asegurar los cielos de Estonia, Letonia y Lituania; sus marineros sirven en nuestras fuerzas marítimas para proteger a los aliados de las amenazas en el mar o desde el mar; los soldados operan una batería de misiles Patriot para reforzar las defensas aéreas de Turquía; y en Rota, España acoge los buques de defensa contra misiles balísticos Aegis.

En respuesta al despliegue por parte de Rusia de más de cien mil soldados y armas avanzadas en Ucrania y sus alrededores, los aliados de la OTAN están enviando fuerzas adicionales a Europa del Este. España ha enviado buques para unirse a las fuerzas navales de la OTAN y a la policía aérea en Rumanía, Bulgaria y los países bálticos, para ayudar a proteger y defender a todos los aliados de la OTAN.

España es también una voz influyente en el apoyo al enfoque de 360 grados de la disuasión y la defensa. Y tiene un papel preponderante en la asociación estratégica OTAN-UE cada vez más sólida.

Nuestras sociedades también se enfrentan a muchas otras amenazas. El brutal terrorismo, los sofisticados ciberataques, las tecnologías disruptivas, la proliferación nuclear y el cambio climático son un reto para nuestra seguridad. La OTAN puede confiar en que España acompañará a todos los demás aliados. Y España puede confiar en que la OTAN hará lo que sea necesario para proteger a nuestra gente y nuestras naciones.

España está desempeñando un papel importante en la adaptación de nuestra Alianza para hacer frente a estos retos. España acogerá a los líderes de la OTAN cuando nos reunamos en Madrid en junio para la próxima cumbre de la OTAN. Ellos tomarán las decisiones que marcarán el futuro de nuestra Alianza para la próxima década. Estas decisiones garantizarán que la OTAN siga

siendo el foro esencial para que Europa y Norteamérica discutan, decidan y, cuando sea necesario, actúen juntas para mantener nuestra seguridad.

El liderazgo de España en la Cumbre de Madrid garantizará que nuestra Alianza siga siendo fuerte y continúe constituyendo un bastión de la libertad en un mundo más peligroso.



## Introducción

### El camino hacia Madrid

### El futuro de la OTAN tras la Cumbre de Madrid de 2022

*Miguel Fernández-Palacios M.  
Embajador representante permanente de España en el Consejo  
Atlántico*

Quedan ya pocas semanas para que los jefes de Estado y de Gobierno aliados se reúnan en Madrid. La capital de España será durante más de dos días el centro de atención internacional en la medida en que en Madrid se darán cita los líderes de los países que representan la mitad del PIB mundial y que conforman la alianza político-militar más relevante del globo.

Pero Madrid no es una cita más de la OTAN: no, ni mucho menos. La trigésima cumbre aliada será el encuentro que marque el futuro a medio y largo plazo de la Alianza. Un futuro que, lógicamente se verá afectado en su definición, configuración y alcance por lo que está ocurriendo en Ucrania. De Madrid saldrá una OTAN más política, más fuerte militarmente y más global. En definitiva, una OTAN plenamente capaz de formular una respuesta adecuada a las amenazas y retos que los aliados tenemos planteados a estas alturas del siglo XXI y que no son pocos.

No en vano, los aliados estamos embarcados desde hace más de dos años en un profundo proceso de transformación que culminará en la capital de España. De hecho, la Cumbre de Bruselas de junio del pasado año significó el primer paso en firme en la adaptación de nuestra Alianza al nuevo y desafiante panorama estratégico global. Para ello, el secretario general, el noruego Jens

Stoltenberg, logró que los líderes aliados prologaran su *manual de instrucciones* para la nueva OTAN: la iniciativa «NATO 2030».

Dicha iniciativa, a la que los jefes de Estado y Gobierno dieron luz en la ya mencionada Cumbre de Bruselas, no es sino el resultado de una reflexión sobre qué organización queremos tener en el futuro y, consecuentemente, sobre cómo hacer frente a un panorama estratégico sujeto a amenazas y desafíos de diversa índole. Estas van desde las más clásicas —Rusia y su renovada asertividad: pensemos en clave Ucrania, factor al que me referiré al final de estas páginas introductorias—, hasta las más novedosas —China y su nueva agenda global—, pasando, por supuesto, por el siempre presente terrorismo yihadista y la omnipresencia de las amenazas cibernéticas, híbridas y las que se derivan de la utilización de las tecnologías emergentes disruptivas. Todo ello nos obligará a reforzar nuestras capacidades militares tradicionales y el nivel de resiliencia de nuestras sociedades. Y también nos obligará a hablar más entre nosotros. Y a hablar políticamente, porque no olvidemos que la OTAN sigue siendo la gran plataforma de concertación entre las dos orillas del Atlántico.

Celebraremos en Madrid la que probablemente será la más importante Cumbre aliada de los últimos años. Por el momento en que se produce —nuevamente la guerra de Ucrania marcará nuestra agenda—, por contenidos, por apuestas estratégicas, por identificación de retos y amenazas y, en definitiva, por la ventana que en Madrid se abrirá hacia el futuro aliado.

El paquete de decisiones NATO 2030 verá entonces la luz y con él un nuevo concepto estratégico, que, por cierto, será conocido como el «Concepto Estratégico de Madrid». Pero no nos confundamos: el concepto no es sino uno de los vectores del paquete de decisiones NATO 2030, aunque eso sí, es el vector más característico del *paquete* y probablemente será también el más conocido para el gran público. Y lo es y lo será porque el concepto es, tras el Tratado de Washington, el documento más importante de la Alianza porque define la naturaleza y el propósito permanente de la OTAN, así como sus funciones principales.

Desde septiembre del pasado año la Alianza está inmersa en un proceso de consultas que permitirá al secretario general elaborar un borrador del concepto que, probablemente, mientras usted está leyendo estas líneas, estará siendo negociado por los Aliados. Ese proceso de consultas permitió recabar los análisis, las inquietudes, las apuestas o las prioridades de los Aliados de

para informar el primer borrador del concepto. Y en las consultas tomaron parte una multiplicidad de actores: desde los Aliados —tanto a nivel ministros como a nivel embajadores representantes permanentes—, hasta los socios, pasando por *think-tanks* o exponentes de la sociedad civil. Se trató, en definitiva, de un proceso de reflexión, abierto, complejo, profundo y extenso que ha de permitir —y en ello estamos— la redacción del documento guía para la Alianza del próximo decenio.

Pretendemos sustituir el «Concepto Estratégico de Lisboa» aprobado en la cumbre de la capital portuguesa en 2010 por un nuevo concepto que sea capaz de adaptarse al nuevo panorama geoestratégico y que sea capaz, asimismo, de no *caducar* al mínimo cambio en el mismo. El concepto de 2010 *caducó* quizás demasiado pronto. Ahora nos toca tener en cuenta la aceleración estratégica de la historia en la que estamos inmersos y definir el documento que ha de servirnos para dar respuesta a las amenazas y desafíos a los que nos enfrentamos pero, eso sí, desde los valores que nos definen como naciones libres y que no son sino los presentes en el preámbulo del Tratado de Washington: democracia, libertades individuales e imperio de la ley.

Junto al *concepto*, los líderes aliados aprobarán el resto de vectores del paquete NATO 2030 que, en definitiva, constituyen ocho ámbitos a través de los que los jefes de Estado y de Gobierno aliados pretenden perfilar qué tipo de Alianza quieren para las próximas décadas. Los ámbitos identificados por el secretario general —y que constituyen en definitiva mandatos de actuación— son: incrementar las consultas políticas y la coordinación entre aliados; reforzar la disuasión y defensa; reforzar la resiliencia; mantener la ventaja tecnológica; apoyar el sistema internacional basado en normas; impulsar el entrenamiento y desarrollo de capacidades de los socios; combatir y adaptarse al impacto del cambio climático en nuestra seguridad, y, por supuesto, aprobar un nuevo concepto estratégico. A todos estos mandatos debemos añadir uno adicional —por ello hablamos de 8+1—: dotar a la Alianza de los recursos necesarios para hacer frente a esta transformación.

El primer vector —«incrementar consultas políticas y coordinación entre aliados»— responde al núcleo del mandato de los jefes de Estado y de Gobierno al secretario general en la Reunión de Líderes aliados de Londres de diciembre de 2019, del que derivaría la iniciativa OTAN 2030: reforzar la dimensión política de la organización. Se trata de un compromiso para reforzar el diálogo

y las consultas entre los aliados, desde el respeto al principio del consenso, y explorando tanto nuevos ámbitos de discusión como nuevos formatos para llevarlo a cabo, al tiempo que se refuerzan los existentes. La OTAN ha sido, es y será —y la guerra en Ucrania lo ha vuelto a confirmar— la gran mesa de diálogo y concertación entre EE. UU., Canadá y Europa. Y los desafíos a lo que estamos sometidos exigen que en esa mesa se desarrolle una interacción política más permanente y, sobre todo, más profunda. Tenemos la *mesa* y necesitamos dotarla de los instrumentos de diálogo y concertación política reforzada que permita que ese diálogo político desemboque en decisiones políticas que, basadas en los valores y principios que nos inspiran, sean capaces de dar una respuesta adecuada a los desafíos, retos y amenazas que se nos presentarán en el futuro.

El segundo vector queda definido por el compromiso de seguir reforzando la *disuasión y defensa* de la Alianza, en tanto que instrumento esencial de la defensa colectiva en un marco internacional cada vez más inestable y complejo. Para ello será necesario continuar con la implementación de los planes que permitirán el fortalecimiento de la postura de disuasión y defensa y la modernización de la estructura de fuerzas. Es evidente que la injustificable invasión en Ucrania le dará a este vector un nuevo impulso. De hecho las autoridades militares aliadas se encuentran ya trabajando en la adaptación —a través de su reforzamiento— de la postura de disuasión y defensa aliada en el medio y en el largo plazo. Putin rompió la baraja estratégica el pasado 24 de febrero y su guerra en Ucrania nos lleva a concluir lo equivocados que estaban aquellos que creían —incluso dentro de la Alianza— en la necesidad de *relajar* la postura de disuasión y defensa en la medida en que la agenda clásica del terrorismo de matriz yihadista o la agenda novedosa de una China con aspiraciones globales no exigían la militancia en la ortodoxia de una postura que siempre se ha desarrollado con Rusia como referente.

El tercer vector es el denominado *reforzar la resiliencia*. Si bien existe un reconocimiento del carácter de responsabilidad nacional de las políticas de resiliencia, los aliados expresan su voluntad de reforzar la coordinación, en desarrollo del artículo 3 del Tratado de Washington a través del diseño de una serie de objetivos que orienten las metas nacionales de resiliencia. Las nuevas amenazas exigen nuevas repuestas, repuestas de la Administración en su conjunto y, por extensión, de toda la sociedad. Solo las socie-

dades resilientes serán capaces de presentar oposición a amenazas que se cuelan por los pasillos de las viviendas de nuestros ciudadanos. El desafío es mayúsculo y nuestra respuesta no puede ni debe ser minúscula. Debe ser acorde a la envergadura de la amenaza.

El cuarto vector es *mantener la ventaja tecnológica*. Ante la creciente relevancia de la dimensión tecnológica en el ámbito de la seguridad, los aliados se comprometen a impulsar la cooperación tecnológica y el desarrollo y adopción de soluciones tecnológicas para las necesidades militares, destacando en ese sentido la constitución de un acelerador de la innovación en defensa. No hay supremacía estratégica sin ventaja tecnológica. Así de simple y así de complejo.

El quinto vector viene definido por la voluntad de apoyar el *sistema internacional basado en reglas*. De hecho, la OTAN se compromete a desempeñar su papel en la preservación del orden internacional basado en reglas, para lo que resulta fundamental la coordinación y cooperación con una serie de actores internacionales, de manera especial la UE, pero igualmente toda una serie de socios tanto de los espacios geográficos vecinos, como de áreas más alejadas del globo.

El sexto vector trata de impulsar el *entrenamiento y desarrollo de capacidades de los socios*. La OTAN vincula la estabilidad y seguridad del área euroatlántica con la de su vecindad, lo que implica la necesidad de contribuir al refuerzo de las capacidades de los socios vecinos. Con ello se implementa una de las tres *core tasks* de la Alianza, la seguridad cooperativa. El mundo se ha convertido en una *polis* tan compleja, que nuestra seguridad solo está garantizada si nuestros socios y vecinos también lo están. No nos podemos proteger con muros. Nos protegeremos mejor con valores en casa y fuera de casa y con formación —militar— también para nuestros socios.

El séptimo vector trata de definir cómo combatir y adaptarse al *cambio climático*. El paquete de medidas NATO 2030 supone el impulso a la agenda de cambio climático y seguridad de la Alianza, con el objetivo de contribuir al debate internacional al respecto, en el ámbito de su mandato, y desarrollando una serie de acciones que, sin afectar a la seguridad de las tropas ni la efectividad de la postura de disuasión y defensa, permitan un mejor conocimiento de los efectos del cambio climático en la seguridad y guíen las acciones que lleve a cabo la organización.

El octavo vector —aunque el gran público lo identifica con todo el paquete de decisiones que contempla la iniciativa NATO 2030— es el relativo al futuro concepto estratégico. El concepto estratégico, que desde comienzos de los años 90 tiene una duración aproximada de diez años o poco más, codifica lo realizado por la organización en los años precedentes, establece la guía estratégica de la Alianza para la década posterior y transmite un poderoso mensaje público tanto a las sociedades aliadas como al resto de actores internacionales.

Y en el noveno vector o 8+1, en la medida de que se trata de un elemento transversal de los ocho elementos anteriores, se encuentra el análisis de las necesidades de recursos que la Alianza tendrá en los próximos años para hacer frente a los diferentes desafíos que se prevén y objetivos que se plantean. Dichos trabajos enmarcarán las decisiones que se adopten tanto para el presupuesto civil, como el militar y de inversiones de la organización. Es lo que se conoce como la financiación común de la Alianza que no debemos confundir con las inversiones nacionales en defensa.

A Madrid los líderes aliados iban a acudir —y, como ya se ha señalado, llevábamos más de dos años preparándonos para ello— a definir la OTAN de la próxima década. A definir qué Alianza queríamos y con qué medios la íbamos a dotar para hacer frente a nuestros retos y desafíos comunes. Pero la realidad estratégica termina imponiéndose siempre y marcando las agendas internacionales. Y en esta ocasión esa realidad tiene nombre propio y se llama Ucrania.

El 24 de febrero de 2022 caducó definitivamente el paradigma estratégico vigente y se acabó la *posguerra fría* que había inaugurado la caída del Muro de Berlín el 2 de octubre de 1989. 32 años, 3 meses y 5 días en que creímos que el mundo había cambiado para siempre. Lo que no consiguió ni el 11-S, ni la denominada guerra contra el terror, ni la invasión de Georgia y ni siquiera la invasión de Crimea lo ha conseguido la guerra en Ucrania. A la tercera fue la vencida: Abjasia y Osetia primero; Crimea y el Donbás, después; y ahora Ucrania o casi toda ella. ¿Y qué es lo que nos espera? Pues no lo sabemos, pero, probablemente se parecerá mucho a una combinación de guerra clásica y guerra fría.

Más allá de la tragedia que es la guerra de Ucrania en términos de víctimas y destrucción provocadas por la irracionalidad militante

de Putin, Ucrania ha acabado con el paradigma de seguridad global y, por extensión, con la arquitectura de seguridad y defensa europea tal y como se fue concibiendo desde la desaparición de la Unión Soviética. Por ello, sin darnos cuenta, hoy estamos ya empezando a definir cómo será el nuevo paradigma, en qué pilares se asentará y qué valores querrá proyectar. La tarea ni es fácil, ni es sencilla, porque en este momento histórico, como ya señalé anteriormente, se da cita en el tablero geoestratégico global una complejísima combinación de elementos que no nos facilitará —ni mucho menos— la tarea. Las amenazas de ayer conviven con las de hoy; los actores estatales con los no estatales; el mundo analógico con el digital; las acciones kinéticas con las cibernéticas; lo híbrido con lo concreto; los parámetros del conflicto del siglo XX con los del XXI; lo convencional con lo nuclear; y a todo ello añadamos, para complicar aún más la ecuación estratégica, la revolución que consigo traen las tecnologías emergentes y disruptivas y me estoy refiriendo a la inteligencia artificial, el 5G y el internet de las cosas, el *Big Data*, la computación cuántica, los sistemas de armas hipersónicas y las nuevas tecnologías de misiles, los sistemas autónomos de armas, el espacio o biotecnología Y todo conformando un conflicto que forzosamente será multidominio, multirregión y multiactor. Con todos estos ingredientes nos tocará empezar a construir una OTAN que sepa dar respuesta a las necesidades de seguridad estratégica de los aliados. La tarea es enormemente compleja y los primeros pasos en la misma los daremos en Madrid. Por ello, como decía anteriormente, no me cabe duda de que la cumbre que celebraremos los próximos 29 y 30 de junio en la capital de España será una de las más importantes de la historia aliada.

Ya solo me queda presentarles a las plumas que me acompañan en el presente monográfico, que tengo el honor de coordinar, que se ha escrito con la pretensión de ayudarles a saber dónde nos encontramos en la Alianza. Esperemos conseguirlo estando a la altura de sus expectativas.

Comienza nuestro monográfico con unas palabras de la ministra de Defensa —mi agradecimiento sincero por su disponibilidad— que no ha dudado en querer presentar esta obra colectiva que ve la luz en un momento de profundo significado histórico: se publica cuando se cumplen los cuarenta años de nuestra adhesión a la Alianza y a solo pocas semanas de la Cumbre de Madrid.

Continúa Mircea Geoana, vicesecretario general de la OTAN, con un prólogo en el que resalta que la OTAN puede confiar en España

cuando se trata de ayudar a los demás aliados y, recíprocamente, España puede confiar en la OTAN para proteger a nuestros ciudadanos y nuestras naciones.

En el primero de los capítulos *Los ocho conceptos estratégicos de la historia aliada*, el coronel Fuente Cobo, analista principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos —y mi gran apoyo en la coordinación de este documento—, repasa la historia de los siete conceptos estratégicos que han precedido al que se va a aprobar en Madrid y explica cómo la elaboración de estrategias ha sido la herramienta que ha permitido a la Alianza hacer frente a la sucesión de amenazas existenciales y desafíos externos durante sus más de siete décadas de existencia.

En el segundo capítulo, *La gran competición estratégica del siglo XXI y el vínculo trasatlántico*, Luis Simón, director de la Oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas, describe la importancia que tienen el vínculo transatlántico como brújula para navegar en una era marcada por el retorno de la competición estratégica entre grandes potencias y examina los desafíos que China y Rusia plantean a la OTAN.

En el capítulo tercero, *Los nuevos desafíos a la seguridad en un panorama estratégico cambiante*, David van Weel, secretario general adjunto para Desafíos de Seguridad Emergentes de la OTAN, explica cómo la creciente presión sobre el orden internacional basado en normas por parte de regímenes asertivos y autoritarios, está afectando a nuestra democracia y libertad y cómo para poder enfrentarse a las nuevas amenazas multifacéticas que trascienden las fronteras geográficas, la OTAN necesita mejorar su capacidad de disuasión mediante un mayor compromiso entre los socios.

Baiba Braže, embajadora y vicesecretaria general adjunta de la OTAN para Diplomacia Pública, en el capítulo cuarto, *La OTAN y la nueva agenda de desinformación de Rusia*, destaca la idea de unas sociedades occidentales conscientes del impacto nocivo que tiene la desinformación en su vida cotidiana, hasta el punto de que las actividades informativas por parte de Rusia y otros actores malignos —cada vez más sofisticadas y con un empleo creciente de la cibernética— se han convertido en una cuestión de seguridad para una OTAN que se ve obligada a combatir las trabajando, para ello, con otros actores internacionales con los que comparte su modelo de valores.

El capítulo quinto *La Alianza y su aproximación 360° a la seguridad*, Javier Colomina, vicesecretario general adjunto OTAN para

Asuntos Políticos y de Seguridad de la OTAN, nos recuerda que la misión de la Alianza de disuadir a los adversarios y, si es necesario, defender a los Aliados, no ha cambiado, pero sí lo ha hecho el entorno estratégico, con amenazas y desafíos provenientes de todas las direcciones estratégicas y de todos los dominios operacionales. Es por ello que el concepto de 360 grados reviste ahora una dimensión y una importancia crucial, lo que implica aceptar que la dimensión sur debe tener la misma importancia que otras direcciones estratégicas.

En el capítulo sexto *La brújula estratégica de la Unión Europea y el concepto estratégico de la OTAN: ¿las dos caras de una misma moneda?*, Manuel Selas, subdirector general de Asuntos Internacionales de Seguridad del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, defiende la idea de aprovechar la coincidencia en el tiempo de los dos procesos de redefinición multilateral de estrategias —el que lleva a cabo la Organización del Tratado del Atlántico Norte y el que realiza la Unión Europea—, para reforzar el alineamiento y la coordinación de ambas organizaciones, en el convencimiento de que una Europa más fuerte en defensa refuerza la OTAN, y viceversa.

En el capítulo séptimo, *La OTAN: retrovisor y luces largas*, el profesor Pere Vilanova, catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, presenta a la OTAN, sobre todo, como un compendio de paradojas lo que hace difícil definir una doctrina estratégica estable y global, así como traducir esta doctrina en una estructura militar funcional, operativa y adaptada a escenarios de intervención creíbles, interrogantes estos que deberán tener respuesta en el nuevo concepto estratégico.

En el octavo y último capítulo *Las Fuerzas Armadas españolas tras la cumbre de Madrid*, el teniente general López del Pozo, director general de Política de Defensa, señala que la situación geográfica de España es un valor en sí mismo para la Alianza y que España aporta la capacidad de su territorio para constituirse en zona clave para asegurar la movilidad de las fuerzas militares en el área euroatlántica y responder con rapidez a amenazas sobrevenidas en cualquier dirección. Igualmente, indica que España puede aportar su experiencia en el campo de la seguridad cooperativa.

Termino, pero no quiero hacerlo sin poner de manifiesto que la Cumbre de Madrid 2022 es la muestra más palpable del

compromiso de España con la OTAN y de la OTAN con España. Organizaremos la cumbre porque los aliados y la propia Alianza nos consideran un aliado políticamente fiable y militarmente comprometido. Un aliado que demuestra cada día su compromiso con hechos. Porque a nadie escapa que estamos desplegados bajo bandera OTAN en prácticamente todas las actividades, misiones y operaciones de la Alianza; y me estoy refiriendo a Irak, Turquía, Letonia, Lituania, Bulgaria, las Fuerzas Navales Permanentes, la Operación Sea Guardian en el Mediterráneo, Rumanía —hasta hace pocas fechas— o los casi veinte años que hemos permanecido pagando un alto coste en vidas en Afganistán. Y, por cierto, el trabajo callado y profesional de los hombres y mujeres de nuestras Fuerzas Armadas desplegados desde hace muchos años bajo la bandera azul de la OTAN tiene mucho que ver con el éxito diplomático logrado. Mi reconocimiento y agradecimiento a todos ellos.

Madrid cambiará la Alianza y de nosotros se espera forma y contenido. Más allá de la logística y el protocolo, el secretario general quiere una España proactiva en el empeño de construcción de una nueva Alianza para unos nuevos tiempos. No me cabe duda de que estaremos a la altura, como lo estuvimos en la Cumbre de Madrid de 1997 y como lo hemos estado siempre desde nuestra adhesión en mayo de 1982.

## Capítulo primero

### Los ocho conceptos estratégicos de la historia aliada

*Ignacio Fuente Cobo*

#### Resumen

La Organización del Tratado del Atlántico Norte ha sido desde su fundación en 1949 una alianza fundamentalmente estratégica por la amplitud de su mandato, el enorme poder de sus socios y la ambiciosa naturaleza de su misión, y la estrategia ha sido el elemento unificador que ha cohesionado la política de la Alianza a lo largo de su historia. La elaboración de estrategias forma parte de su código genético hasta el punto de ser la herramienta que ha permitido a la Alianza hacer frente a la sucesión de amenazas existenciales y desafíos externos a los que ha tenido que hacer frente durante sus más de siete décadas de existencia. La redacción de sucesivos conceptos estratégicos ha implicado, en cada caso, alinear consideraciones estratégicas, geográficas y de recursos complementarios, pero también conceptos antagónicos como son la disuasión nuclear y las fuerzas convencionales, las distintas regiones y los «flancos» de la Alianza, o los diversos activos y contribuciones de los aliados. El éxito en lograrlo por medio del consenso ha asegurado la indispensable unidad de propósito que ha caracterizado a la OTAN durante su larga singladura estratégica.

**Palabras clave**

Concepto, disuasión, seguridad, defensa, respuesta.

### La creación de la OTAN y la formulación del primer concepto estratégico (1950)

Desde 1949 hasta nuestros días la OTAN ha aprobado siete conceptos estratégicos. Los cuatro primeros, redactados durante la época de la Guerra Fría, se basaron preferentemente en la disuasión y la defensa colectiva, aunque con una atención creciente al diálogo y la distensión a medida que esta fue perdiendo fuerza. A partir de 1991, y hasta nuestros días se han emitido, tres conceptos estratégicos —en 1991, en 1999 y en 2010—, que responden al contexto geopolítico y de seguridad al que se ha enfrentado la Alianza en cada momento histórico.

El primer documento de estrategia de la OTAN fue *El concepto estratégico para la defensa de la zona del Atlántico Norte*, de 6 de enero de 1950 y en él, la Alianza definía como su misión principal la de disuadir la agresión, de manera que actuaría militarmente solo si la disuasión fallaba y era atacada. La OTAN advertía a las naciones del Tratado del Atlántico Norte que no debían dejarse engañar por las condiciones existentes al final de la Segunda Guerra Mundial cuando los aliados contaban con un enorme poder militar, por lo que la disuasión solo podía basarse en las armas nucleares que compensase la inferioridad numérica en términos convencionales con respecto a la URSS.

En este sentido, el concepto estratégico declaraba que la Alianza debía «asegurar la capacidad de llevar a cabo bombardeos estratégicos rápidamente por todos los medios posibles y con todo tipo de armas, sin excepción» asumiendo que la Unión Soviética haría lo mismo para llegar al Atlántico, el Mediterráneo y Oriente Medio. La Alianza pensaba que solo podía contar con una fuerza convencional creíble, si esta llevaba a la Unión Soviética al convencimiento de que *la guerra no compensa*, y de que, en caso de que la provocase, la OTAN era capaz de llevar a cabo con éxito la defensa del área de responsabilidad euroatlántica.

No obstante, este primer concepto estratégico tuvo una vida efímera y pronto fue superado por los acontecimientos internacionales.

### La guerra de Corea y el segundo concepto estratégico (1952)

La invasión de Corea del Sur, el 25 de junio de 1950, por fuerzas norcoreanas apoyadas por la Unión Soviética tuvo un impacto inmediato en el pensamiento estratégico aliado. De manera impre-

vista, norteamericanos y europeos se dieron cuenta de que Europa Occidental también tenía un país dividido por líneas ideológicas, como era Alemania, el cual podía convertirse en el próximo objetivo de los soviéticos. La inferioridad convencional hizo imperioso abordar dos cuestiones fundamentales para la Alianza como eran incrementar la eficacia de las estructuras militares de la OTAN y mejorar la capacidad de respuesta de sus fuerzas militares.

El 19 de diciembre de 1950, el Consejo Atlántico solicitó, dado su prestigio, el nombramiento del general Dwight D. Eisenhower como primer comandante supremo aliado en Europa (SACEUR) y se le encomendó la creación de la nueva Sede Suprema de las Potencias Aliadas de Europa (SHAPE), cuyo cuartel general quedó activado el 2 de abril de 1951. Un año después, en 1952, se creaba el Mando Aliado o del Atlántico y se establecía una tercera área principal de la OTAN en el canal de la Mancha. Con estas medidas, se trataba de facilitar el rápido acceso de los refuerzos transatlánticos en caso de invasión soviética de Europa. El 18 de febrero de 1952, Grecia y Turquía se unieron a la Alianza y, poco después, en la reunión del Consejo del Atlántico Norte de Lisboa del 20 al 25 de febrero de 1952, la Alianza mejoró su estructura organizativa, creando el puesto de secretario general.

Estos cambios provocaron la redacción del segundo concepto estratégico de la OTAN que adoptó la denominación de *Concepto estratégico para la defensa del área del Atlántico Norte* (MC 3/5) siendo aprobado por el Consejo Atlántico el 3 de diciembre de 1952<sup>1</sup>. El nuevo concepto estratégico respetaba los principios básicos descritos en el anterior —del que no difería en lo sustancial— y lo único que hacía era actualizar su orientación estratégica de manera que reflejase la incorporación de dos nuevos miembros y los cambios organizativos acometidos en los últimos tiempos<sup>2</sup>.

Una cuestión colateral que planteó la invasión coreana fue la de abordar la delicada cuestión del papel que debía jugar Alemania,

<sup>1</sup> NATO Archives: NATO Strategy Documents 1949-1969.

<sup>2</sup> Un nuevo documento complementario, la Orientación estratégica (MC 14/1), aprobado por el Consejo Atlántico el 15-18 diciembre de 1952 en París, afirmaba que el objetivo estratégico de la Alianza era «garantizar la defensa del área de la OTAN y destruir la voluntad y la capacidad de la Unión Soviética y sus satélites para hacer la guerra...». Aunque la forma de conseguirlo sería mediante una ofensiva aérea y, en paralelo, realizando operaciones aéreas, terrestres y marítimas, el recurso a las armas nucleares se mantenía, e incluso se incrementaba, afirmando que los ataques aéreos aliados utilizarían «todos los medios posibles con todo tipo de armas, sin excepción». NATO Archives: NATO Strategy Documents 1949-1969.

de manera que la OTAN pudiese definir una «estrategia avanzada», en la que colocase sus defensas tan cerca del telón de acero como fuera posible. Aunque los soviéticos en la llamada *nota de Stalin*<sup>3</sup> habían propuesto la reunificación de Alemania y la retirada de las cuatro potencias ocupantes a condición de la neutralización del país, los Estados Unidos junto con Francia y Gran Bretaña rechazaron esta propuesta pensando, en palabras del que fuera primer canciller de Alemania occidental Conrad Adenauer, que *neutralización significaba soviétización*<sup>4</sup>. De esta manera, la República Federal de Alemania accedió el 6 de mayo de 1955 a la OTAN, en lo que fue definido como «un momento decisivo en la historia de nuestro continente»<sup>5</sup>.

### La represalia masiva y el tercer concepto estratégico aliado (1957)

En 1953, la *nueva mirada*<sup>6</sup> de la política de defensa norteamericana de la administración del presidente Eisenhower puso un mayor énfasis en el uso de armas nucleares mediante la integración completa de la política nuclear en la estrategia de la OTAN, lo que permitiría aumentar la eficacia sin tener que gastar más en defensa. Las líneas generales de esta nueva estrategia que se conoció como de *represalia masiva* fueron expuestas en un discurso del secretario de Estado, John Foster Dulles, el 12 de enero de 1954 y se convirtieron en el elemento clave de la nueva estrategia de la OTAN. Venían a decir que, en un mundo en el que «el advenimiento de los sistemas de armas atómicas cambiará drásticamente las condiciones de la guerra moderna»<sup>7</sup>, las armas nucleares debían ser usadas desde un primer momento.

<sup>3</sup> Fisac Seco, J. (2013). *De la II Guerra Mundial a la Guerra Fría*. Tomo II. Londres, Lulu com Edit. P. 174.

<sup>4</sup> Steininger, R. (1990). *The German Question: The Stalin Note of 1952 and the Problem of Reunification*. New York, Columbia University Press. P. 1.

<sup>5</sup> La definición fue dada por Halvard Lange, ministro de Asuntos Exteriores de Noruega y uno de los miembros del Comité de los Tres que planificaban para la OTAN formas de colaboración no military. Ver Christopher Cox, C. (April 26, 2007). Speech by SEC Chairman: Address to the American Academy in Berlin and the American Chamber of Commerce in Germany. Hans Arnhold Center, Berlin. Disponible en: <https://www.sec.gov/news/speech/2007/spch042607cc.htm>

<sup>6</sup> David, F. (2010). The doctrine of massive retaliation and the impossible nuclear defense of the Atlantic Alliance. *The Routledge Handbook of Transatlantic Security*, Routledge. Disponible en: <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9780203846698>

<sup>7</sup> MC 48, NATO Archives: NATO Strategy Documents 1949-1969, XVIII.

Estos nuevos conceptos, junto con los intentos de la Unión Soviética de aprovechar la división occidental durante la *crisis de Suez* de 1956, para reprimir el intento de Hungría de avanzar hacia un socialismo democrático<sup>8</sup>, aceleraron la elaboración del nuevo *Concepto estratégico general para la defensa del área de la OTAN* (MC 14/2) y del documento complementario *Medidas para implementar el concepto estratégico* (MC 48/2).

La OTAN no aceptaba, dada su inferioridad en capacidades militares convencionales, el concepto de guerra limitada con la URSS afirmando que «Si los soviéticos estuvieran involucrados en una acción local hostil y buscaran ampliar el alcance de tal incidente o prolongarlo, la situación demandaría la utilización de todas las armas y fuerzas a disposición de la OTAN, ya que en ningún caso existe un concepto de guerra limitada con ellos». Se trataba, por tanto, de que la OTAN asegurase su capacidad de llevar a cabo, desde el primer momento, una contraofensiva nuclear instantánea y devastadora por todos los medios disponibles y, al mismo tiempo, desarrollase su capacidad de absorber y sobrevivir a un ataque enemigo; y todo ello al menor coste posible.

Mientras la OTAN endurecía su posición estratégica y militar, en paralelo, decidió reforzar su papel político como alianza siguiendo las recomendaciones de lo que se vino a conocer como el *Informe de los tres reyes magos*<sup>9</sup>, o *Informe sobre la cooperación no militar en la OTAN* y que había sido elaborado por tres ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN: Lester Pearson (Canadá), Gaetano Martino (Italia) y Halvard Lange (Noruega). El informe proponía dar un nuevo impulso a la consulta política entre los países miembros sobre todos los aspectos de las relaciones entre el Este y Occidente, así como incrementar la cooperación entre los socios en unos momentos en los que la crisis de Suez había mostrado la fragilidad de la solidaridad transatlántica.

Este informe, junto con el informe Harmel publicado en 1967 deben considerarse los primeros pasos de la OTAN hacia un enfoque más cooperativo de las cuestiones de seguridad, un concepto que adquiriría una creciente importancia en los años posteriores al fin de la Guerra Fría.

---

<sup>8</sup> Wampler, R. A. (1990). *NATO Strategic Planning and Nuclear Weapons 1950-57. Nuclear History Program Occasional Paper 6*. College Park, Center for International Security Studies.

<sup>9</sup> NATO - News. (13 Dec. 2016). *The Three Wise Men Report and the origins of the NATO Science for Peace and Security Programme*. Disponible en: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_139363.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_139363.htm)

### La doctrina de la respuesta flexible y el cuarto concepto estratégico (1968)

Muy pronto, un concepto estratégico tan categórico como era el de represalia masiva empezó a ser cuestionado. El principal motivo era que la Unión Soviética había desarrollado extraordinariamente su capacidad nuclear, incluyendo sus capacidades de misiles balísticos, por lo que, a medida que iba aumentando su potencial nuclear, disminuía la ventaja comparativa de la OTAN en la disuasión, hasta el punto de que esta había quedado anulada.

La disuasión basada ahora en el equilibrio nuclear pasó a denominarse *destrucción mutuamente asegurada*, o popularmente MAD por su acrónimo en inglés<sup>10</sup>. Venía a afirmar que ninguna de las dos superpotencias estaba dispuesta a lanzar un ataque nuclear masivo, en el entendimiento de que la capacidad nuclear residual que le quedase a la potencia atacada sería suficiente para destruir al agresor. Pero la disuasión nuclear no impedía a la Unión Soviética amenazar la posición aliada en crisis locales, como ocurrió durante la segunda crisis en Berlín de 1958-1962, por lo que el problema que se le planteaba a la OTAN era el de cómo reaccionar ante amenazas que estaban por debajo del umbral de un ataque total. La conclusión a la que se llegó era la de que, el incremento de las capacidades nucleares soviéticas, había convertido en obsoleta la Estrategia de Represalia Masiva, y que no se podía justificar desencadenar una guerra nuclear total por crisis de alcance limitado, como era la de Berlín<sup>11</sup>.

La respuesta llegó con la llegada a la Casa Blanca en 1961 de la nueva administración americana del presidente Kennedy. En su discurso inaugural describió a unos Estados Unidos y una Unión Soviética, que competían para «alterar ese equilibrio incierto de terror que gobierna la guerra final de la humanidad»<sup>12</sup>. Los Estados Unidos comenzaron ahora a defender una postura no nuclear más fuerte para la OTAN y la necesidad de desarrollar una estrate-

<sup>10</sup> Extended deterrence and mutual assured destruction: 1950-1968. (1982). The Adelphi Papers, 22:175, pp.6-12. DOI: 10.1080/05679328208457401

<sup>11</sup> Adán García, Á. J. (Abril 2019). *70 años de evolución estratégica en la OTAN*. Documento Marco IEEE, 14. Enlace web IEEE y/o enlace bie3.

<sup>12</sup> John F. Kennedy: Inaugural Address. U.S. Inaugural Addresses. (1989). Disponible en: <https://www.bartleby.com/124/pres56.html>. Este término había sido anticipado por Albert Wohlstetter, de la *RAND Corporation*, en un artículo aparecido en la revista *Foreign Affairs* en enero de 1958. Ver: The Delicate Balance of Terror. *RAND*. Disponible en: <https://www.rand.org/pubs/papers/P1472.html>

gia de *respuesta flexible*<sup>13</sup> en el que se utilizase una amplia gama de opciones diplomáticas, políticas, económicas y militares para disuadir un ataque enemigo, más allá de las armas nucleares.

Hacia mediados de la década de los sesenta, la resistencia interna de varios países a este concepto estratégico había quedado superada, especialmente tras la salida de Francia de la estructura militar integrada en 1966, por lo que la Alianza adoptó su cuarto concepto estratégico de la OTAN, o *Concepto estratégico general para la defensa del área de la Organización del Tratado del Atlántico Norte* (MC 14/3), el 16 de enero de 1968<sup>14</sup>.

La estrategia de respuesta flexible proponía contrarrestar una situación desfavorable de equilibrio nuclear pero superioridad convencional soviética<sup>15</sup>, identificando tres tipos de respuestas militares frente a una agresión: defensa directa para derrotar la agresión en el nivel en el que el enemigo eligiera luchar; escalada deliberada que añadía una serie de posibles pasos para derrotar la agresión, al aumentar la amenaza de empleo de armas nucleares a medida que la crisis se intensificara; finalmente, respuesta nuclear generalizada, vista como el último factor disuasorio.

Aunque muchos europeos dudaban de que, en el tramo final de la escalada, un presidente de los Estados Unidos estuviera dispuesto a sacrificar una ciudad estadounidense por una ciudad europea<sup>16</sup>, la realidad es que, tanto el nuevo concepto estratégico (MC 14/3) como el documento complementario *Medidas para implementar el concepto para la defensa del área de la OTAN* (MC 48/3) se mostraron tan inherentemente flexibles, en sustancia e interpretación, que siguieron siendo válidos hasta el final de la Guerra Fría.

### El Informe Harmel y el enfoque cooperativo de la seguridad aliada

Mientras fijaba sus objetivos estratégicos para los siguientes 20 años, la OTAN decidió redactar en 1966 un informe que con-

<sup>13</sup> Legge, J. M. (1983). *Theater Nuclear Weapons and the NATO Strategy of Flexible Response*. RAND Corporation. P. 8.

<sup>14</sup> NATO Archives: NATO Strategy Documents 1949-1969.

<sup>15</sup> Para ello, la Unión Soviética contaba, además de una creciente capacidad nuclear, con 80 divisiones que podía lanzar contra Europa Occidental en el plazo de 4 a 15 días. Ver: Decisions of Defence Planning Committee in Ministerial Session (DPC/D (67)23). (11 de mayo de 1967). Disponible en: <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a670511a.pdf>

<sup>16</sup> Legge, J. M. *Op. cit.*, p. 39.

templase la seguridad desde un doble enfoque político y militar. El *Informe Harmel* o el *Informe sobre las tareas futuras de la Alianza*<sup>17</sup> se redactó en el contexto del cuestionamiento por algunos aliados de la relevancia de la OTAN provocado por la retirada de Francia de la estructura militar integrada<sup>18</sup>.

En el mismo, se defendía la necesidad de mantener una defensa adecuada mientras se proponía reducir las tensiones en las relaciones Este-Oeste buscando soluciones políticas a los problemas subyacentes que dividían Europa. Para ello, el informe definía dos tareas específicas: una política, con la formulación de propuestas para reducciones equilibradas de fuerzas en el Este y el Oeste de Europa y otra militar, con la defensa de las zonas expuestas, especialmente el Mediterráneo.

El *Informe Harmel* introdujo la noción de disuasión y detente, ampliando el *Informe de los reyes magos*, lo que permitiría a la OTAN dar, a partir de 1991, los primeros pasos de la OTAN hacia un enfoque más cooperativo de las cuestiones de seguridad.

Entre 1967 y 1991, todavía hubo momentos de gran tensión entre los dos bloques, como ocurrió con la invasión soviética de Afganistán en 1979, o el despliegue de misiles SS-20 soviéticos. A esto último, la OTAN reaccionó adoptando su *Decisión de doble vía* en diciembre de 1979<sup>19</sup>: ofreció al Pacto de Varsovia una limitación mutua de misiles balísticos de alcance medio e intermedio, al tiempo que amenazó a Moscú, en caso de no aceptar esta propuesta, con desplegar misiles tácticos Pershing y misiles de crucero en Europa, lo que finalmente terminó por hacer.

A mediados de los años ochenta, la situación de equilibrio estratégico se rompió con la que se denominó *Revolución en los asuntos militares*<sup>20</sup> (RMA), una nueva estrategia de compensación lanzada por los Estados Unidos en la cual se confiaba en la tecnología para contrarrestar la superioridad convencional y nuclear con que con-

<sup>17</sup> NATO. (13-Dec.-1967). Official text: The Future Tasks of the Alliance: Report of the Council ('The Harmel Report'). Disponible en: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_26700.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26700.htm)

<sup>18</sup> Locher, A. and Nuenlist, C. (eds.). (2004). Parallel history project on NATO and the Warsaw Pact (PHP). The Future Tasks of the Alliance: NATO's Harmel Report, 1966/67. *PHP Publications Series*. Washington, D.C., Zurich. P. 4.

<sup>19</sup> The Euromissile Showdown. *Air Force Magazine*. Disponible en: <https://www.airforcemag.com/article/the-euromissile-showdown/>

<sup>20</sup> Chapman, G. (2003). An Introduction to the Revolution in Military Affairs. XV Amaldi Conference on Problems in Global Security. Helsinki. Disponible en: <http://www.lincci.it/rapporti/amaldi/papers/XV-Chapman.pdf>

taba la Unión Soviética. Fruto de esa concepción tecnológica de la guerra, fueron los desarrollos armamentísticos que configuraron los conflictos de los años noventa y de la primera década de este siglo, como los misiles guiados por láser, los sistemas de mando y control informatizados, los drones, o los aviones invisibles, entre otras capacidades militares, que permitieron a los aliados adquirir una ventaja decisiva sobre una Unión Soviética incapaz de seguir el ritmo acelerado impuesto por los norteamericanos.

Al mismo tiempo, el temor soviético a caer de nuevo en una escalada que no podía permitirse, junto con sus dificultades internas que se conocerían años después, crearon un nuevo clima propicio a la distensión que permitió la firma de los acuerdos entre Estados Unidos y la Unión Soviética sobre limitaciones de armas estratégicas y sistemas de misiles antibalísticos, (SALT I y SALT II, este último no ratificado), así como la firma de las *Conversaciones de reducción de armas estratégicas entre Estados Unidos y la Unión Soviética* (START) y el *Tratado sobre fuerzas nucleares de alcance intermedio* (INF).

### El quinto concepto estratégico aliado (1991) y el fin de la GUERRA FRÍA

Durante la Guerra Fría, el papel estratégico de la Alianza como elemento disuasorio de la guerra fue indiscutible, lo que se tradujo en que la OTAN nunca tuviera que defenderse. Pero, con su fin, el formidable adversario que había sido la Unión Soviética desapareció y Rusia junto con los países del Pacto de Varsovia, se convirtieron en socios (*partners*) de la OTAN, incluso en muchos casos en nuevos candidatos a miembros. La OTAN se transformó, después de 1990, en un actor estratégico más proactivo adoptando un enfoque más amplio y ambicioso de su estrategia, de manera que los conceptos básicos de disuasión y defensa se complementaron con las nociones de cooperación y seguridad, al tiempo que se amplió el radio de acción de la Alianza fuera del área recogida en el Tratado de Washington<sup>21</sup>.

El quinto concepto estratégico aprobado por los jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN en su Cumbre de Roma en noviembre de 1991 reflejaba, con una visión optimista, las turbulencias políticas y militares y la incertidumbre de la época, con revueltas populares en las naciones de Europa central y oriental, los Estados Unidos

<sup>21</sup> Ruiz Palmer, D. A. (2012). Two decades of operations: taking stock, looking ahead. *NATO Review*. Chicago. Summit special edition.

interviniendo en el Golfo Pérsico al frente de una coalición y con Yugoslavia desintegrándose en medio de una brutal guerra civil.

La evaluación que hizo la OTAN de estos desarrollos, le llevó a la conclusión de que el entorno de seguridad había experimentado una profunda transformación y la amenaza soviética había desaparecido. No obstante, el propósito esencial de la OTAN de «salvaguardar la libertad y la seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares» seguía siendo válido en el nuevo contexto de seguridad, así como la necesidad de preservar el equilibrio estratégico dentro de Europa. Como consecuencia, los aliados decidieron adoptar «un enfoque amplio de seguridad a través del diálogo, la cooperación y el mantenimiento de las capacidades de defensa colectiva, tres elementos de la política de seguridad aliada que se refuerzan mutuamente»<sup>22</sup>.

En definitiva, el colapso del poder militar soviético, y el surgimiento de los Estados Unidos como la única *hiperpotencia*<sup>23</sup> global planteó nuevamente la cuestión de la utilidad de la Alianza, al tiempo que la sustitución de la masa por la tecnología impulsó a los aliados a una carrera en pos de la reducción de sus ejércitos<sup>24</sup>. La solución a las dudas existenciales sobre el papel que podía desempeñar la OTAN en una Europa postsoviética fue la de apostar por una contribución a la gestión de crisis y el control de conflictos fuera de su ámbito geográfico tradicional, un concepto que se vio favorecido por el resurgir, a partir de 1991, de los conflictos en los Balcanes.

En julio de 1992, los aliados acordaron considerar, caso por caso, la posibilidad de participar en actividades de mantenimiento de la paz bajo los auspicios de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Este compromiso se amplió en diciembre siguiente para incluir actividades de las Naciones Unidas en el ámbito del capítulo VII de la *Carta de San Francisco*.

### El sexto concepto estratégico aliado (1999) y las lecciones de los Balcanes

Las lecciones aprendidas en estos años de guerras balcánicas llevaron a la Alianza al convencimiento de que, en el futuro, la OTAN

<sup>22</sup> NATO. (07-Nov.-1991). Official text: The Alliance's New Strategic Concept . Disponible en: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_23847.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm)

<sup>23</sup> Les États-Unis : hyperpuissance ou empire? *Cairn.info*. Disponible en : <https://www.cairn.info/revue-cites-2004-4-page-139.htm>

<sup>24</sup> Adán García, Á. J. *Op. cit.*, p.19.

podía, y debía, desempeñar un papel más activo en las operaciones de gestión de crisis, incluso si la zona de intervención estaba fuera del área del Tratado del Atlántico Norte y la operación no implicaba compromisos de defensa colectiva. Para estas operaciones que se conocieron como de *Artículo n.º 5*, la Alianza podía servirse del artículo 4 del Tratado en el que los aliados se comprometían a «consultar juntos cuando, en opinión de cualquiera de ellos, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de cualquiera de las Partes está amenazada».

En la Cumbre de Washington de 1999, coincidiendo con el 50 aniversario de la OTAN, los aliados adoptaron un nuevo concepto estratégico<sup>25</sup> basado en una definición amplia de la seguridad, que reconocía la importancia de los factores políticos, económicos, sociales y ambientales además de la dimensión de defensa. En un contexto estratégico definido como *prometedor*, pero que había sufrido importantes cambios desde el final de la Guerra Fría, la transformación del concepto de defensa colectiva por el de seguridad compartida, abrió el debate sobre el papel que debería jugar la OTAN en el futuro.

Para resolverlo, el nuevo concepto estratégico proponía mantener «una combinación adecuada de fuerzas nucleares y convencionales con base en Europa»<sup>26</sup>, que las hiciera creíbles para cumplir con la gama completa de misiones de la Alianza. Las tareas de seguridad fundamentales de una OTAN que *no se considera adversaria de ningún país*, eran la seguridad mediante la resolución pacífica de conflictos, la consulta y la disuasión y defensa, a las que se agregaban ahora la gestión de crisis y la asociación (*partnership*).

Para convertir la Alianza en un instrumento efectivo de poder y proyección militar de alcance global, la OTAN aprobó en Praga en 2002 dos importantes iniciativas: la denominada *Compromiso de capacidades de Praga* (PCC) y la más conocida como *Fuerza de respuesta de la OTAN* (NRF). La primera suponía una clara apuesta por mejorar la capacidad militar de los socios europeos, priorizando la inversión en aquellas capacidades militares que eran tecnológicamente avanzadas. Ahora bien, el problema que

<sup>25</sup> *NATO Review*, N.º 2. (Summer 1999). Pp. 19-22. Disponible en: <https://www.nato.int/docu/review/1999/9902-04.htm>

<sup>26</sup> North Atlantic Treaty organization. (24 Apr. 1999). The Alliance's Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. Press Release NAC-S(99) 65. Issued on 24 Apr. 1999. Disponible en: [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27433.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm)

tenía era que se trataba solo de una declaración política, sin fuerza legal vinculante, y lo que es más importante, sin que llevara aparejada algún tipo de compromiso de gasto por lo que, en la época de los «dividendos de la paz», fue pronto abandonada.

Más importante fue la aprobación de una *Fuerza de respuesta OTAN* (NRF) definida como «una fuerza robusta, de alta disponibilidad, capaz de desplegar rápidamente cuando y donde fuera requerida y de participar en todo el espectro de las misiones OTAN»<sup>27</sup> y cuya operatividad debería alcanzarse en 2006. Esta fuerza debía ser el catalizador de toda la transformación de la OTAN, al actuar como motor para incrementar las capacidades militares de los aliados europeos. De esta forma, aunque su dimensión fuera pequeña (hasta 20.000 hombres), debía estar en condiciones de interoperar sin demasiados problemas con los norteamericanos.

Con relación a la actuación fuera de área y la lucha contra el terrorismo, intrínsecamente ligada a las capacidades nacionales, la OTAN tomó la decisión de hacerse cargo de la Misión de Asistencia a Afganistán (ISAF) bajo mandato de NN. UU. Esta misión fue considerada por el secretario general de la Organización, Jaap de Hoop, como la «máxima prioridad de la OTAN»<sup>28</sup> y así lo sería en los años siguientes.

### El séptimo concepto estratégico aliado (2010) y las nuevas amenazas

La necesidad de respuestas ante ataques terroristas como los de septiembre de 2001 en los Estados Unidos obligó a la Alianza a abordar cambios sustanciales en su estrategia, de manera que reflejase un entorno de seguridad que ya no se limitaba geográficamente a Europa. En noviembre de 2006 se dio un primer paso en la nueva dirección cuando los líderes de la OTAN aprobaron la *Orientación política integral* que establecía el marco y las prioridades en cuanto a capacidades de planeamiento e inteligencia de la Alianza para los próximos 10 a 15 años, en un entorno de

<sup>27</sup> NATO Response Force. Disponible en: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49755.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49755.htm)

<sup>28</sup> Sarmelando, J. (6 de enero de 2004). El nuevo secretario general de la OTAN sitúa a Afganistán como primera tarea. *ABC*. Disponible en: [https://www.abc.es/internacional/abci-nuevo-secretario-general-otan-situa-afganistan-como-primera-tarea-200401060300-230488\\_noticia.html](https://www.abc.es/internacional/abci-nuevo-secretario-general-otan-situa-afganistan-como-primera-tarea-200401060300-230488_noticia.html)

seguridad en el que la Alianza reconocía la posibilidad de eventos impredecibles.

Posteriormente, en la Cumbre de Estrasburgo-Kohl de abril de 2009, los líderes aliados respaldaron la *Declaración sobre la seguridad de la Alianza* que, entre otras cosas, pedía un nuevo concepto estratégico. Esto provocó un debate y un análisis exhaustivos de los problemas de la Alianza y ofreció una oportunidad para repensar, cambiar las prioridades y reformar una OTAN cuyos socios se encontraban sumidos en una grave crisis económica. Así surgió el concepto estratégico de 2010 *Compromiso activo, defensa moderna* que se aprobó en la Cumbre de Lisboa en noviembre de 2010.

El nuevo concepto estratégico recogía las experiencias expedicionarias de la primera década de este siglo y contemplaba, con cierta autocomplacencia, una zona euroatlántica en paz y una Rusia convertida en *partner*, lo que hacía poco probable un ataque convencional contra el territorio de la OTAN. Ahora, 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 habían pasado a convertirse en las nuevas amenazas para la Alianza.

De esta manera, junto con la tradicional defensa colectiva, la OTAN incorporó la gestión de crisis y la seguridad cooperativa como tareas centrales esenciales. La gestión de crisis se orientaba al empleo de las herramientas políticas y militares necesarias para gestionarla antes de que se convirtieran en conflictos, así como detener los conflictos en curso que afectarían la seguridad de la Alianza y ayudar a consolidar la estabilidad en situaciones posteriores a un conflicto de manera que se contribuyese a la seguridad euroatlántica.

Por su parte, la seguridad cooperativa estaba dirigida a la estabilidad en los países fronterizos a los que la OTAN les ofrecía la posibilidad del partenariado fundamentalmente en los campos del control de armamentos, la no proliferación y el desarme y hacia los que mantenía la puerta abierta al ingreso en la Alianza siempre que fueran europeos y democráticos (no así a los países del norte de África) y que cumplieran con los estándares de la OTAN.

La Alianza fue desplazando el centro de gravedad de la seguridad continental desde Europa central, situándolo cada vez más en la periferia. Con unos países europeos estables y con las potencias

europas convertidas en *proveedores* de seguridad, la estrategia aliada más convencional se orientó hacia un reforzamiento de la defensa en los flancos vulnerables del continente<sup>29</sup>.

Al mismo tiempo la reducción de fuerzas que se produjo en estos años en Europa llevó a la OTAN a insistir en la necesidad de aumentar la interoperabilidad entre las distintas fuerzas europeas y, principalmente, entre estas y las norteamericanas. Para lograrlo, la Cumbre de Chicago de 2012 lanzó la iniciativa de *Smart Defence*<sup>30</sup>, dirigida una vez más a reducir los *déficits* de capacidades europeas a través de mecanismos como el *pool&sharing* de recursos, o la especialización nacional en determinadas tareas militares.

Al mismo tiempo, los ataques cibernéticos sobre las estructuras críticas de Estonia en el 2007 pusieron de manifiesto la fragilidad de las defensas de la OTAN en este campo, por lo que colocó la ciberseguridad en el centro de su agenda transatlántica con la creación de un Centro Ciber de Excelencia, precisamente en Tallin, la capital estonia. Tanto el concepto estratégico, como la declaración final de la Cumbre de la OTAN de Chicago<sup>31</sup>, subrayaron el incremento en el número y en el coste de los ciberataques a las sociedades europeas y la necesidad de realizar mayores esfuerzos para afrontarlos.

En cuanto a la estrategia nuclear, la OTAN mantuvo su tradicional política nuclear de los tres noes: «no hay intención, no hay plan, y no hay razón para emplazar armas nucleares en el territorio de los nuevos miembros»<sup>32</sup>, en el entendimiento de que los arsenales actualmente existentes en Europa eran suficientes para mantener el equilibrio nuclear y evitar caer en la trampa de una nueva escalada.

### La década de 2010 y los cambios en el entorno de seguridad

Sin embargo, la situación de relativa *tranquilidad estratégica* de finales de la primera década de este siglo iba muy pronto a cambiar con los nuevos acontecimientos internacionales. Las pri-

<sup>29</sup> Simón, L. (April-May 2015). Understanding US Retrenchment in Europe. *Survival*. International Institute for Strategic Affairs., Pp. 162-165.

<sup>30</sup> Giegerich, B. (June/July 2012). NATO's Smart Defense: Who is Buying. *Survival*, vol. 54, n.º 3, IISS, pp. 69-77.

<sup>31</sup> NATO. (2021). Chicago Summit Declaration. Disponible en: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_87593.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87593.htm?selectedLocale=en)

<sup>32</sup> Pifer, S. (2020). US nukes in Poland are a truly bad idea. *Brookings*. Disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/05/18/us-nukes-in-poland-are-a-truly-bad-idea/>

maveras árabes de 2011 y la intervención de Rusia en Ucrania en 2014 pusieron de manifiesto las dificultades que tenía la Alianza para contener a Rusia en el este y afrontar los riesgos y amenazas procedentes de la orilla sur del Mediterráneo. La Alianza se vio obligada a adaptar sobre la marcha su estrategia a las nuevas circunstancias de seguridad, sin modificar el concepto estratégico dado la falta de consenso, y lo hizo a través de decisiones *ad hoc* tomadas en las distintas cumbres aliadas.

Así, en la Cumbre de Gales de septiembre de 2014, los aliados aprobaron el llamado *Plan de acción para la preparación* (RAP) que contemplaba un incremento de la Fuerza de Respuesta OTAN (NRF) hasta 40.000 efectivos, así como la creación de una *Fuerza Conjunta de Muy Alta Disponibilidad* (VJTF) compuesta de cinco batallones y capaz de desplegar en un periodo inferior a cinco días. Estas medidas, junto con la activación de un Cuartel General de la División Multinacional Sureste en Bucarest (inaugurado en diciembre 2015) y un compromiso de todos los aliados de aumentar su gasto de defensa al 2 % de su producto interno bruto para 2024<sup>33</sup>, debían ser suficientes para dar respuesta a una Rusia cuyas acciones agresivas constituían *una amenaza para la seguridad euroatlántica*<sup>34</sup>.

Al mismo tiempo, la situación en Iraq, Siria, o Libia, así como la amenaza terrorista —que afectaba en mayor o menor medida a todos los aliados— y la preocupación de los países del sur de Europa por la situación en el Mediterráneo, llevó a la OTAN al convencimiento de la necesidad de estabilizar una región a la que tradicionalmente se le había venido prestando poca atención. En la cumbre de ministros de defensa de junio de 2015, la Alianza aprobó una declaración política en la que se afirmaba la necesidad de proporcionar una *visión de 360*<sup>35</sup> grados frente a los desafíos y amenazas.

<sup>33</sup> La decisión del 2 % se entendía que no era realista, pero asumió en los años siguientes una importancia política más allá de su valor nominal, en unos momentos en los que se había reducido la huella de los Estados Unidos en Europa y se había producido una importante reducción en la capacidad militar europea. Ver: *The Politics of 2 Percent: NATO and the Security Vacuum in Europe* - Carnegie Europe - Carnegie Endowment for International Peace. [Consulta: 16 de septiembre de 2021]. Disponible en: <https://carnegieeurope.eu/2015/09/02/politics-of-2-percent-nato-and-security-vacuum-in-europe-pub-61139>

<sup>34</sup> La pugna de intereses que supone el AUKUS. [Consulta: 20 de septiembre de 2021]. Disponible en: [https://atalayar.com/content/la-pugna-de-intereses-que-supone-el-aucus?\\_se=aWZjb2JvQG9jLm1kZS5lcw%3D%3D](https://atalayar.com/content/la-pugna-de-intereses-que-supone-el-aucus?_se=aWZjb2JvQG9jLm1kZS5lcw%3D%3D).

Ruiz, R. (Julio/agosto 2021). En la Cumbre de Madrid de 2022 se aprobará el nuevo concepto estratégico de la Alianza. *Revista Española de Defensa* N.º 385, p. 9.

<sup>35</sup> NATO. (25 Jun. 2015). Official text: Statement by NATO Defence Ministers. [Consulta: 21 de septiembre de 2021]. Disponible en: [https://www.nato.int/cps/en/nato-hq/news\\_121133.htm](https://www.nato.int/cps/en/nato-hq/news_121133.htm)

Un año después, en la Cumbre de Varsovia de 2016, la OTAN introdujo el concepto de *proyección de estabilidad* entendido, en términos generales, como una combinación de las misiones de gestión de crisis y de seguridad cooperativa recogidas en el concepto estratégico de 2010<sup>36</sup> y cuyo objetivo sería el de conformar el entorno estratégico de las regiones vecinas haciéndolas más seguras y estables, lo que redundaría en el interés de la Alianza.

En la misma dirección, en la Cumbre de Varsovia celebrada del 8 al 9 de julio de 2016, los aliados anunciaron una serie de medidas encaminadas a reforzar este concepto y que se concretaron en un mayor apoyo al desarrollo de capacidades de socios como Ucrania, Georgia, Irak y Jordania, así como diversas actividades de seguridad marítima en el Mediterráneo y el Egeo dirigidas al control migratorio y apoyo a la Coalición Global de Lucha contra el Daesh. Al mismo tiempo, se creó en Nápoles un *Hub* dirigido estratégicamente hacia el sur, entendido como un elemento de *contacto, consulta y coordinación*<sup>37</sup> y que debía convertirse en uno de los pilares fundamentales de la respuesta de la Alianza a conflictos como los de Siria, Libia, o Iraq, así como a situaciones de crisis como las producidas por las inmigraciones ilegales hacia Europa.

Más recientemente, el convencimiento de que la OTAN necesitaba prepararse mejor para conflictos de alta intensidad, llevó a la aprobación en la Cumbre de Bruselas de junio de 2018, de la denominada *iniciativa de preparación* (NRI) de la OTAN. Conocida como los *cuatro treinta*, la iniciativa exige a los Estados miembros de la OTAN mantener colectivamente 30 batallones mecanizados, 30 buques navales y 30 escuadrones aéreos listos para ser empleados por la OTAN dentro de los 30 días posteriores a la activación<sup>38</sup>.

Este acuerdo forma parte de un paquete de iniciativas cuyo objetivo es aumentar la capacidad de la OTAN para responder rápidamente a las crisis mejorando la movilidad estratégica en Europa,

<sup>36</sup> Díaz-Plaja, R. (S. f.). What Does NATO Need to 'Project Stability' in Its Neighbourhood? P. 4.

<sup>37</sup> The «Nebulous» Naples Hub: Is There a Strategic Direction for the South? Nato Defense College Foundation. [Consulta: 16 de septiembre de 2021]. Disponible en: <https://www.natofoundation.org/food/the-nebulous-naples-hub-is-there-a-strategic-direction-for-the-south-alessandro-minuto-rizzo/>

<sup>38</sup> NATO. (07 Jun. 2018). News: Defence Ministers to agree NATO Readiness Initiative. [Consulta: 16 de septiembre de 2021]. Disponible en: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_155348.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_155348.htm)

así como agilizar el proceso de toma de decisiones políticas y militares de la Alianza. De esta manera, la OTAN recuperaba la preferencia por las misiones del artículo 5 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 del siglo.

### Hacia un octavo concepto estratégico de la OTAN

No obstante, detrás de todas estas iniciativas y de las numerosas, y en muchos casos razonables, reticencias que plantean las naciones aliadas, la OTAN necesita, más de una década después, actualizar un concepto estratégico, muchos de cuyos términos han quedado superados por los acontecimientos de los últimos años. Así pareció entenderlo cuando encargó a un grupo de expertos la preparación de un informe titulado *Unidos por una nueva era*<sup>39</sup>, que fue emitido en noviembre de 2020 y cuyas propuestas para la agenda de la OTAN 2030<sup>40</sup> fueron aceptadas durante la cumbre de Bruselas.

Estas incluían la elaboración de un nuevo concepto estratégico que sustituya a la estrategia de 2010 y recoja la experiencia de conflictos como Libia, Siria, Irak o Afganistán centrados en la lucha contra el terrorismo, así como los nuevos desafíos planteados por el revisionismo ruso. También deberá el nuevo concepto estratégico abordar las implicaciones en los próximos años para la Alianza de la permanente inestabilidad en el Mediterráneo y el Sahel, el crecimiento exponencial de los ataques cibernéticos e híbridos, o la permanente amenaza del terrorismo. Todo esto junto con una China emergente y cada vez más poderosa que está cuestionando el equilibrio de poder global, y las nuevas tecnologías disruptivas que transforman continuamente nuestras sociedades.

También pesarán de una manera importante aspectos tales como la exigencia europea de una mayor autonomía estratégica, o las consecuencias de la retirada norteamericana de Afganistán y su preferencia por las alianzas regionales en Asia-Pacífico. Como afirmara el ministro de Asuntos Exteriores francés Le Drian, «La

<sup>39</sup> 201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf. Disponible en: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf)

<sup>40</sup> 2106-factsheet-nato2030-en.pdf. Disponible en: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf)

próxima cumbre de la OTAN en Madrid será la culminación del nuevo concepto estratégico. Obviamente, lo que acaba de suceder tendrá que ver con esta definición»<sup>41</sup>.

El nuevo concepto estratégico, el octavo desde la fundación de la Alianza, será aprobado en la Cumbre de Madrid en junio de 2022 y señalará indudablemente un reajuste importante en las prioridades estratégicas de la Alianza en una época marcada por el «retorno de la rivalidad sistémica y de auge de amenazas globales»<sup>42</sup>. El nuevo concepto estratégico deberá reflejar una cultura estratégica basada en intereses comunes y reforzar un vínculo transatlántico que se ha debilitado en los últimos años. También deberá servir para aumentar la capacidad operativa de los aliados frente a las amenazas actuales y potenciales.

El éxito en lograr unas metas tan ambiciosas será la mejor prueba de la utilidad y de la credibilidad de una Alianza que sigue estando basada en el compromiso solidario de la defensa colectiva. Como afirmara el secretario general Stoltenberg en su discurso ante el Congreso de los Estados Unidos en abril de 2019 «La fuerza de una nación no solo se mide por el tamaño de su economía, o el número de sus soldados, sino también por el número de sus amigos»<sup>43</sup>. Y la OTAN es, hoy por hoy, el mejor foro que tienen norteamericanos y europeos para serlo.

---

<sup>41</sup> Sous-marins australiens: Jean-Yves Le Drian dénonce une «rupture majeure de confiance» avec les Etats-Unis et l’Australie. (18/9/2021). *Le Monde*. Disponible en: [https://www.lemonde.fr/international/article/2021/09/18/sous-marins-australiens-jean-yves-le-drian-denonce-une-rupture-majeure-de-confiance-avec-les-etats-unis-et-l-australie\\_6095174\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2021/09/18/sous-marins-australiens-jean-yves-le-drian-denonce-une-rupture-majeure-de-confiance-avec-les-etats-unis-et-l-australie_6095174_3210.html)

<sup>42</sup> Es lo que recomienda en su informe *OTAN 2030: unidos para una nueva era* el «grupo de sabios» designados por el secretario general en noviembre de 2020 como la mejor respuesta aliada. *NATO 2030 – United for a New Era. Global Review*. [Consulta: 22 de septiembre de 2021]. Disponible en: <https://www.global-review.info/2020/12/29/nato-2030-united-for-a-new-era/>

<sup>43</sup> NATO. (3 Apr. 2019). Opinion: NATO: good for Europe and good for America. Address to the United States Congress by NATO Secretary General Jens Stoltenberg. [Consulta: 20 de septiembre de 2021]. Disponible en: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_165210.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_165210.htm?selectedLocale=en)



## Capítulo segundo

### La gran competición estratégica del siglo XXI y el vínculo trasatlántico

*Luis Simón*

#### Resumen

En la cumbre de jefes de Estado y de gobierno OTAN celebrada en Bruselas en junio de 2021, los países aliados encargaron al secretario general de la Alianza (Jens Stoltenberg) que comenzase la elaboración de un nuevo concepto estratégico, que deberá ser aprobado en la próxima cumbre de la OTAN en Madrid en junio de 2022. Después del Tratado de Washington, el concepto estratégico es el documento político más importante para la OTAN; esboza una visión político-estratégica que debe prefigurar las acciones de la Alianza durante aproximadamente una década (que ha sido la media de vida de estos documentos desde el final de la Guerra Fría). El futuro concepto estratégico deberá, por un lado, tener en cuenta el proceso de adaptación que ha experimentado la OTAN en los últimos años y, por otro lado, anticipar desafíos futuros y articular una visión que mire hacia delante. Tiene por tanto una nueva vertiente de codificar prácticas recientes y anticiparse a retos futuros.

El principal reto de la cumbre y el concepto estratégico de Madrid será sin duda reforzar y adaptar el vínculo transatlántico a una era marcada por el retorno de la competición estratégica entre

grandes potencias, tal y como afirmaron los líderes aliados en su cumbre de 2021 en Bruselas, y tal y como expresa el *Informe OTAN 2030*, encargado por el secretario general a un grupo de expertos<sup>1</sup>. En concreto, la OTAN identifica a Rusia y a China como sus principales *competidores estratégicos*, y en última instancia, como los principales desafíos para la comunidad transatlántica (un referente más amplio del cual la OTAN es parte indispensable, e incluso aspira a representar, pero que desborda a la propia Alianza).

Este capítulo analiza el nexo entre el vínculo transatlántico y la competición estratégica. La primera parte comienza con unas consideraciones generales sobre el vínculo transatlántico y su relevancia en el marco del debate sobre el concepto estratégico de Madrid. Seguidamente se analiza el concepto de *competición estratégica* y se examinan los desafíos que China y Rusia plantean para la OTAN. Finalmente, se concluye con unas observaciones sobre la importancia del refuerzo del vínculo transatlántico en un entorno internacional crecientemente competitivo.

### Palabras clave

Seguridad, vínculo, competición, desafíos, sistémico, prioridad, brújula.

---

<sup>1</sup> Véase NATO. (14 June 2021). Brussels Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government Participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels. Disponible en: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_185000.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm) ; NATO 2030: United for a New Era. (25 November 2020). Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General. Disponible en: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf)

## El vínculo trasatlántico y el concepto estratégico de Madrid

Las referencias a la importancia del vínculo trasatlántico y a la naturaleza política de la OTAN suelen hacer las veces de prólogo cada vez que la Alianza elabora un nuevo concepto estratégico. Dicho esto, hay una serie de factores que resaltan más si cabe la importancia de reforzar el vínculo trasatlántico y la idea de la OTAN como comunidad política de cara a la cumbre y al concepto estratégico de Madrid.

En una primera instancia, fueron las dudas sobre la cohesión trasatlántica las que llevaron al secretario general Jens Stoltenberg a impulsar una nueva reflexión estratégica. En concreto, la llegada de Donald Trump a la presidencia de EE. UU. en enero de 2017, sus inusualmente explícitas críticas a la OTAN y a los países europeos, y su fijación con China, suscitaron importantes dudas entre los aliados europeos respecto al compromiso estadounidense con la defensa del viejo continente. Esto, a su vez, contribuyó a impulsar la agenda de *autonomía estratégica* en el marco de la Unión Europea (UE), lo cual alimentó todo tipo de especulaciones sobre la compatibilidad entre la Europa de la defensa y la OTAN.

En este contexto de incertidumbre política, en la reunión de líderes OTAN en Londres de diciembre de 2019, el SG Jens Stoltenberg recibió el mandato de iniciar un proceso de reflexión para reforzar la dimensión política de la Alianza, que entroncó con el proceso OTAN 2030 (una iniciativa que tiene como objetivo esbozar una serie de recomendaciones para adaptar la Alianza a un entorno internacional crecientemente competitivo) y debe desembocar en el concepto estratégico de Madrid<sup>2</sup>.

No cabe duda de que la elección de un presidente de corte atlantista en EE. UU. en noviembre de 2020 ha contribuido a paliar dudas sobre el compromiso estadounidense con la defensa de Europa<sup>3</sup>. De hecho, hemos asistido recientemente a cierta rebaja de la retórica autonomista de la UE en el ámbito de la seguridad y defensa. Dicho esto, en ciertos círculos europeos sigue apelándose a la experiencia reciente de la administración Trump para esgrimir el argumento de que EE. UU. puede volver a elegir a un presidente desinteresado en Europa y en la OTAN, y

<sup>2</sup> Arteaga, F. y Simón, L. (2021). La OTAN se actualiza: el concepto estratégico de Madrid». *ARI* 106. Real Instituto Elcano.

<sup>3</sup> García Encina, C. y Simón, L. (2021). Biden y el futuro de las relaciones transatlánticas. *ARI* 48. Real Instituto Elcano.

recordar que la mejor forma de prepararse ante esa eventualidad es desarrollar una capacidad de defensa europea autónoma de EE. UU., preferiblemente en el ámbito de la UE<sup>4</sup>.

Más allá de esto, hay factores de índole más estructural que podrían socavar la cohesión transatlántica, entre los que cabría resaltar la creciente priorización de China y Asia por parte de EE. UU. y la erosión de la democracia y el Estado de derecho en varios países occidentales (tema especialmente importante para la administración Biden). El espectro de un desacoplamiento de prioridades estratégicas entre EE. UU. y Europa, y el auge de fuerzas antiliberales y antidemocráticas dentro de los parlamentos de los propios países de la OTAN, apunta a la existencia de grietas dentro de la comunidad transatlántica, lo que facilitaría cualquier intento por parte de competidores externos de socavar su cohesión política. Esto haría patente la necesidad de reafirmar el componente y la unidad política de la comunidad transatlántica, lo cual cobra especial importancia en un contexto de creciente competición estratégica.

### La competición estratégica y el concepto estratégico de Madrid

El actual concepto estratégico de la OTAN, adoptado en Lisboa en 2010, busca un equilibrio entre las tres tareas principales de la Alianza: la defensa colectiva, la seguridad cooperativa y la gestión de crisis. El concepto de Lisboa recoge la experiencia de la OTAN durante la posguerra fría, un periodo histórico caracterizado por la hegemonía política y supremacía tecnológico-militar de Occidente, y la aparente ausencia de rivales pares.

El concepto estratégico de Lisboa se inspira en buena medida en su predecesor (aprobado en Washington en 1999) y representa una suerte de cristalización de la experiencia de la OTAN en la posguerra fría: un periodo único, caracterizado por la unipolaridad política, la supremacía tecnológico-militar occidental y la aparente ausencia de rivales o competidores pares. Durante este periodo de larga posguerra fría, que podríamos situar entre principios de los años 1990 y mediados de la pasada década, la defensa colectiva y la disuasión (que habían monopolizado la atención de la OTAN durante la Guerra Fría) se dan por descontadas, y mantienen un papel secundario. Por otro lado, la seguridad

---

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, Alcaro, R. y Tocci, N. (July 2021). *Seizing the Moment: European Strategic autonomy and the Biden Presidency*. *IAI Commentaries* 37.

cooperativa y la gestión de crisis acaparan buena parte de la atención de la OTAN.

Sin embargo, tras el largo hiato de la posguerra fría, la competición estratégica entre grandes potencias ha vuelto a convertirse en la principal preocupación para la OTAN. Este hecho empieza a ponerse de manifiesto tras la anexión rusa de Crimea en 2014, que muestra la voluntad de Moscú de revisar la arquitectura de seguridad y geopolítica europea, tal y como también ilustra la reciente crisis en Ucrania. Pero también, quizás de forma más significativa, por el auge estratégico y la creciente asertividad china, tanto en Asia Oriental como más allá. Los competidores pares vuelven a desafiar los equilibrios de poder en Europa y Asia Oriental, así como la infraestructura institucional y normativa que sostiene el orden liberal internacional abierto. Este es el mensaje central del informe OTAN 2030, recogido también en los documentos de seguridad nacional de las administraciones Trump y Biden y avalado por los líderes OTAN en su última Cumbre de Bruselas de 2021<sup>5</sup>.

### ¿Qué es la competición estratégica?

Es importante señalar que si bien la *competición estratégica* se ha convertido en una referencia indispensable para la OTAN recientemente, la propia Alianza no ofrece una definición clara de este concepto, en torno al cual no hay consenso.

La expresión *competición estratégica*, recogida en las estrategias de seguridad nacional (2017) y de defensa nacional de Trump (2018), y en la guía estratégica interina de seguridad nacional de Biden (2021), tiene un largo recorrido en EE. UU. Según el Pentágono, la *competición* se encuentra en un punto intermedio entre el conflicto y la cooperación, y presupone la presencia de ambos elementos. Se presupone además que la competición es en cierta medida inevitable, si bien sus efectos pueden mitigarse parcialmente por tratados de control de armamento o por la diplomacia<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> The White House, National Security Strategy of the United States of America. (December 2017). Disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> ; The White House, Interim National Security Strategic Guidance. (March 2021). Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>

<sup>6</sup> Para un análisis en profundidad del concepto competición estratégica tal y como se ha desarrollado en el Pentágono, y su genealogía, véase Mahnken, T. G. (2012). *Competitive Strategies for the 21st Century: Theory, History, and Practice*. Stanford, CA, Stanford University Press.

La competición es en última instancia de naturaleza político-estratégica, lo cual implica a todos los instrumentos del poder, si bien el ámbito militar cobraría especial importancia<sup>7</sup>. Además, los aspectos militares de la competición no se limitarían a los aspectos operativos de la defensa o la disuasión sino que incluirían también elementos como el desarrollo de capacidades, tecnología y proyección industrial, lo cual pone el énfasis sobre el largo plazo. En este mismo sentido, la propia OTAN ha resaltado la importancia de las llamadas amenazas híbridas en el contexto de la competición estratégica con Rusia (sobre todo) y con China, así como la importancia de la innovación tecnológico-militar<sup>8</sup>.

Más allá de que en el Pentágono exista una doctrina elaborada sobre lo que es la competición, distintas administraciones estadounidenses han abordado la competición de forma distinta, priorizando distintos ámbitos (ej. economía vs. militar), poniendo más o menos énfasis en la cooperación o el conflicto, y dando mayor o menor importancia al papel de los aliados. Para Trump, por ejemplo, el componente de conflicto y rivalidad prácticamente dominaban su enfoque hacia la competición con China, que afrontó de forma unilateral y centrándose principalmente en el ámbito comercial y económico. Biden, por su parte, si bien ha aludido a una supuesta *competición extrema* con China, ha hecho un esfuerzo por identificar espacios de cooperación con Pequín (como la lucha contra el cambio climático) y ha resaltado la importancia de los aliados a la hora de lidiar con el desafío chino. Por otro lado, tanto Trump como Biden reconocieron a Rusia como un *competidor estratégico*, si bien de carácter menos sistémico, ya que entendían el desafío ruso como algo circunscrito principalmente al ámbito militar y al teatro europeo.

La UE (y la mayoría de países europeos) parece haber abrazado una lógica similar a la administración Biden en relación con China, a la que se tilda de *competidor, socio y rival* al mismo tiempo: competidor en el ámbito tecnológico y económico, socio a la hora de afrontar desafíos globales (resaltando el ámbito climático) y rival sistémico en tanto que promotor de unas reglas y normas internacionales que chocan con los valores europeos. Por otro lado, la relación entre la UE y Rusia se ha venido deteriorando significativamente en los últimos años, especialmente tras la crisis de Ucrania a finales de 2021 y principios de 2022.

<sup>7</sup> Marshall, A. W. (April 1972). Long-Term Competition with the Soviets: A Framework for Strategic Analysis. *RAND Corporation R-862-PR*. Declassified 30 March 2010.

<sup>8</sup> NATO. Brussels Summit Communiqué.

Dicho esto, la UE sigue resaltando la importancia de mantener el diálogo con Rusia, y su interdependencia en el ámbito económico y energético.

Si bien la OTAN ha identificado claramente a China y a Rusia como *competidores estratégicos*, se esfuerza también por resaltar las posibilidades de cooperación con ambos en ciertos ámbitos. Así, por ejemplo, el secretario general de la Alianza Jens Stoltenberg ha insistido en que China no es un *adversario*<sup>9</sup>. Sin embargo, en contraste con EE. UU. y la UE (que disponen de diversos instrumentos, incluidos económicos), la limitación de la OTAN al ámbito militar acota sus posibilidades de cooperación con China más allá de ámbitos muy concretos como el control de armamentos. Con respecto a Rusia, la Alianza mantiene abierto un proceso de diálogo diplomático (a través del Consejo OTAN-Rusia) y además le ha extendido una oferta de cooperación en materia de desarme a raíz de la actual crisis en Ucrania. Dicho esto, el componente de conflicto domina en la actualidad la relación, y la crisis de Ucrania ha puesto la disuasión de Rusia en el centro de la agenda de la Alianza. Cabe en cualquier caso ahondar en las diferencias entre China y Rusia en tanto que *competidores estratégicos* para la OTAN.

### China como competidor sistémico

China es, según la administración Biden, el «único competidor potencialmente capaz de plantear un desafío sostenido en el tiempo a un orden internacional estable y abierto». Es así mismo la principal prioridad estratégica de EE. UU., pero también un creciente foco de interés estratégico para los aliados europeos y para la propia UE, sobre todo en tanto que potencial desafío a un orden internacional abierto. China es, por tanto, seguramente el principal desafío sistémico para la comunidad trasatlántica ampliamente concebida. De hecho, China se ha convertido en un punto clave en el diálogo EE. UU.-UE en materia de comercio y tecnología, importante vector de la relación trasatlántica<sup>10</sup>.

En tanto que baluarte y punto de referencia de la comunidad trasatlántica, la OTAN ha tomado nota del desafío que supone el auge estratégico de China, y ha abierto un intenso debate sobre

<sup>9</sup> Stoltenberg, J. (15 de marzo de 2021). China no comparte nuestros valores pero no es un adversario. Entrevista en *El Mundo*.

<sup>10</sup> García Encina, C. y Simón, L. Biden y el futuro de las relaciones trasatlánticas.

cómo aportar valor en ese contexto<sup>11</sup>. China irrumpe por primera vez en la agenda de la Alianza en la Cumbre de Londres de 2019 y su espacio no ha hecho sino crecer desde entonces. Dicho esto, el hecho de que el desafío militar representado por China en la región euroatlántica sea relativamente limitado, y las reservas de algunos aliados, establecen límites al papel de la OTAN en relación con China.

El *Informe OTAN 2030* recoge una de las reflexiones más elaboradas sobre lo que el auge de China puede significar para la OTAN. El punto de partida es que, si bien el auge de China es un fenómeno de carácter sistémico cuyas implicaciones transpirarán en relación con múltiples regiones y desafíos, la OTAN debe centrarse en aquellos aspectos relacionados con China que puedan afectar a la seguridad militar en la región Euroatlántica. Esta suerte de principio articula cualquier debate sobre China en la OTAN, y además marca unos claros límites a la acción de la Alianza en la región Asia-Pacífico o Indo-Pacífico. Pero refleja en última instancia el consenso político dentro de la OTAN. Cualquier idea que aborde el tema del papel de la OTAN en relación con China debe respetar dicho principio. Dicho esto, el diablo está en los detalles, ya que, la respuesta a la pregunta de *¿cómo el auge de China afecta la seguridad Euroatlántica?* puede ser más o menos creativa o expansiva. En concreto, el propio *Informe 2030* identifica dos puntos de entrada en relación con China, ambos relacionados con la disuasión y la defensa colectiva.

El primero guarda relación con el alcance global de las capacidades militares chinas, es decir, aquellas capacidades cuyo potencial no está geográficamente delimitado ni necesariamente circunscrito a Asia o al espacio Indo-Pacífico. Eso incluye las capacidades chinas en ámbitos como el espacio o el ciberespacio, pero también misiles de alcance intercontinental. Los avances de China en estos ámbitos son sin duda de interés para la OTAN, independientemente de las intenciones de Pequín. Después de todo, las intenciones de un Estado pueden cambiar de un día para otro, y el mero hecho de que China tenga la capacidad de amenazar la seguridad Euroatlántica de forma directa supone un desafío en sí mismo. En este sentido, conviene señalar que el Tratado de Washington no solo compromete a EE. UU. y Canadá

---

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, Heisbourg, F. (2020). NATO 4.0: The Atlantic Alliance and the Rise of China. *Survival*, 62:2, pp. 83-102; Bloch, A. y Goldgeier, J. (October 2021). Finding the right role for NATO in addressing China and Climate Change. The Brookings Institution.

con la defensa de Europa, sino que también compromete a los aliados europeos a la defensa de Norte América.

En concreto, muchas de las capacidades militares chinas están dirigidas a EE. UU., con quien Pequín anda inmerso en un proceso de competición militar directa en Asia oriental. Dicho proceso podría desembocar en contingencias que lleven a EE. UU. a invocar el artículo 4 del Tratado de Washington (que confiere a cualquier aliado el derecho de activar un proceso de consultas OTAN en cualquier momento en que crea que su integridad territorial, independencia política o seguridad se vea amenazada) o incluso el artículo 5 (que obliga a la OTAN a asistir a cualquier aliado que sufra un ataque en su territorio). Es cierto que el Tratado de Washington circunscribe su cobertura a ataques contra los aliados en Europa o América del Norte, una exigencia históricamente vinculada al deseo de EE. UU. de evitar comprometerse en la defensa de aventuras de países europeos en sus (antiguas) colonias; y que ahora serviría para que los europeos pudiesen desvincularse de aventuras estadounidenses más allá de la región Euroatlántica. Dicho esto, EE. UU. tiene obligaciones legales de defensa en el marco de sus alianzas en Asia, de las cuales sus aliados europeos son plenamente conscientes. ¿Qué ocurriría si, en el marco de dichas obligaciones, EE. UU. sufriese un ataque en su territorio o la amenaza de un ataque a su territorio? ¿En qué medida generaría esto una expectativa de que la OTAN respondiese a dicho ataque hipotético, o incluso contribuyese a disuadirlo? Este debate no se limita al plano teórico, ya que la disuasión tiene implicaciones en el ámbito de la planificación de capacidades, estructura de fuerza y postura de fuerza. En última instancia, dicho debate es de naturaleza política, y el actual contexto de crisis de seguridad en Europa hace que los propios EE. UU. esperen de los aliados europeos que se centren en dicho teatro. Sin embargo, una escalada de tensiones en Asia (no digamos ya una guerra) a buen seguro generaría demandas por parte de EE. UU. a la OTAN de todo tipo de apoyo técnico, logístico e incluso operativo.

El segundo punto de entrada está relacionado con las actividades de China en la región Euroatlántica y sus alrededores. Si bien dichas actividades no presentan necesariamente una amenaza a la disuasión (principal cometido de la OTAN), pueden aun así afectar a la Alianza de forma indirecta. En este sentido, el *Informe OTAN 2030* cita la adquisición China de importantes nodos de infraestructura en Europa, tanto digital (ej. redes de 5G en países aliados y socios) como física (puertos, aeropuertos, etc.).

Esto podría afectar a la interoperabilidad y preparación de las fuerzas armadas OTAN, cuyos despliegues, movimientos y comunicaciones dependen del uso seguro de la infraestructura física y digital en Europa, tanto en tiempos de paz como en tiempos de guerra. Por ello, el *Informe OTAN 2030* alerta sobre la importancia de monitorear las inversiones chinas y tener en cuenta sus posibles implicaciones en el ámbito de la seguridad. Otro asunto relevante, también destacado en el *Informe OTAN 2030*, está relacionado con los ejercicios militares de China con Rusia, y la presencia intermitente de las fuerzas armadas de la República Popular China en los mares mediterráneo y báltico. Si bien dichos ejercicios no tienen necesariamente a la OTAN como destinatario (algo que en cualquier caso es cuestionable), sí que contribuyen a reforzar las capacidades rusas. En todo caso, cualquier actividad que tenga lugar en el área de responsabilidad militar de la OTAN puede afectar a la disuasión y debe ser monitoreado.

A los dos puntos de arriba convendría seguramente añadir las transferencias de armamento chino no solo a Rusia sino también Oriente Medio y África, así como las adquisiciones de infraestructura chinas en África y Oriente Medio, que no tienen por qué afectar directamente a la disuasión en la región Euroatlántica pero representan sin duda un desafío estratégico a largo plazo para Europa.

### Rusia: la prioridad de la OTAN

Si bien Rusia puede no representar un desafío tan sistémico para la comunidad internacional como China, sin duda constituye una amenaza mucho más directa para la arquitectura de seguridad Euroatlántica, que es el principal cometido directo de la OTAN. Tras la anexión militar rusa de la península de Crimea en 2014, la Alianza se lanzó a un proceso importante de adaptación política y militar, capitaneado por las cumbres de Gales (2014) y Varsovia (2016). Este proceso ha vuelto a situar a la defensa colectiva —y a la disuasión— en el centro de la agenda OTAN y de la seguridad europea en general. La crisis en Ucrania no ha hecho sino resaltar este hecho, al poner de manifiesto que la principal amenaza externa a la arquitectura de seguridad y geopolítica euroatlántica viene del revisionismo ruso en Europa del Este.

Si bien Biden ha advertido de que no enviaría tropas unilateralmente para defender a Ucrania ante una posible invasión rusa, EE. UU. ha redoblado sus esfuerzos en materia de suministro de

armas a Kiev y ha avisado al Kremlin de que una acción militar no solo acarrearía nuevas sanciones diplomáticas y económicas, sino que además llevaría a EE. UU. a reforzar su presencia militar en Polonia, Rumanía y otros países aliados del Este, cada vez más alarmados por el revisionismo ruso. Otros aliados (entre ellos Reino Unido, Holanda, España o Francia), han anunciado también despliegues militares adicionales en Rumanía, Bulgaria y el mar Negro<sup>12</sup>. Además, Reino Unido, Polonia y Ucrania están negociando un partenariado trilateral de seguridad.

Por otra parte, tanto EE. UU. como la OTAN han tendido la mano a Rusia insistiendo en la importancia de una salida a la crisis basada en el diálogo y la diplomacia, llegando a poner sobre la mesa una oferta de negociación a Rusia en materia de desarme. La esperanza es que esta *estrategia de palo y zanahoria* (basada, por un lado, en la amenaza de sanciones y despliegues militares aliados en Europa del Este y, por otro lado, en el diálogo y la distensión) disuada a Putin de intervenir militarmente en Ucrania.

A expensas de cómo evolucionen los acontecimientos en Ucrania, existe el riesgo de que la cuestión de cómo lidiar con la renovada amenaza rusa en Europa del este, acabe copando la agenda de la OTAN, y comprometa parcialmente la ambición de la Alianza de centrarse en la competición estratégica en términos más amplios. En contraste con China, que presenta un desafío más transversal e indirecto, el revisionismo ruso en Europa del Este presenta un importante componente militar y de amenaza directa, resaltando así el valor añadido de la OTAN como institución (respecto a otros referentes, incluida la propia UE), tanto de cara a los aliados europeos como a ojos de EE. UU. Esto hace que seguramente la cuestión de cómo reforzar la disuasión frente a posibles agresiones rusas en Europa del Este se convierta seguramente en la principal prioridad estratégica de la OTAN, sobre todo a raíz de la actual crisis en Ucrania.

### El vínculo transatlántico como brújula para navegar la competición estratégica

Dicho esto, la Alianza Atlántica no querrá comprometer una agenda más amplia, que incluye la necesidad de lidiar con el desafío

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, España enviará en febrero cuatro cazas a Bulgaria para reforzar la disuasión de la OTAN. (23 de enero de 2022). *El País*; Netherlands to deploy F35s to Bulgaria for air policing. (20 January 2022). *Aviation Week*.

estratégico chino, pero también con la inestabilidad en el vecindario sur, la lucha contra el terrorismo o el nexo clima-seguridad. De hecho, el énfasis actual en la «competición estratégica» posiblemente incentive a la OTAN a mirar a otros desafíos (¿de segundo orden?) desde dicha lente. Cabría resaltar en este sentido la creciente presencia de Rusia y China en otras regiones de interés para la OTAN y la comunidad transatlántica en general (como por ejemplo, Oriente Medio, África o América Latina), la necesidad de reforzar el vínculo entre dichas regiones y Occidente en un contexto de competición estratégica, y el posible papel de la OTAN a ese respecto.

En una coyuntura internacional crecientemente competitiva, en la que los principales competidores de la OTAN buscan consolidar su influencia en Europa y Asia, pero también más allá, y en el que la región Euro-atlántica pierde su otrora centralidad, se hace patente la necesidad de reforzar y reimaginar el vínculo transatlántico, enfatizando su componente político y dándole un corte más global.

En concreto, cobra relevancia la idea de una comunidad transatlántica o un Occidente político ampliamente concebido, que apele a los vínculos con regiones como África y América Latina (dos continentes bañados por el Atlántico y con una experiencia común a los países euro-atlánticos), sobre todo teniendo en cuenta la presencia de competidores estratégicos en dichas regiones. La defensa de la democracia y la necesidad de hacer frente al avance ruso y chino en América Latina y África (que, en cierta medida constituyen una suerte de retaguardia geopolítica de América del Norte y Europa respectivamente) resaltaría la importancia de este hecho. En este sentido, la OTAN prestaría mayor atención a la necesidad de reforzar los vínculos con las regiones que constituyen la *retaguardia geopolítica* de Europa y América del Norte (Europa del Este, África y América Central y del Sur) pero también con democracias como Japón, Australia, India o Corea del Sur.

## Capítulo tercero

### Los nuevos retos de seguridad en un panorama estratégico cambiante

*David van Weel*

#### Resumen

Uno de los cambios más claros en nuestro entorno estratégico es la vuelta a una era de competencia sistémica. La creciente presión sobre el orden internacional basado en normas por parte de regímenes asertivos y autoritarios están socavando abiertamente las normas mundiales, afectando a nuestra democracia y libertad que son los valores fundamentales sobre los que se construye nuestra sociedad.

Para poder enfrentarse a amenazas multifacéticas, la OTAN necesita reforzar su alianza mejorando su capacidad de disuasión. Dado que muchas de las amenazas actuales trascienden las fronteras geográficas, los marcos de cooperación deben estar a la altura de esta necesidad. Solo a través de un mayor compromiso con nuestros socios afines podremos defender el orden internacional basado en normas y configurar el panorama estratégico de acuerdo con nuestros valores.

#### Palabras clave

Competencia, amenazas, disuasión, resiliencia, oportunidades.



### Introducción: un panorama estratégico cambiante

Mientras que algunos de los retos de seguridad han formado parte de nuestro entorno estratégico desde que España está en la OTAN, otros son nuevos en forma y escala. En los últimos años, los cambios significativos en el ámbito internacional ponen de manifiesto que hemos entrado en un nuevo contexto estratégico.

Hemos sido testigos de la aparición de una competencia sistémica entre Estados, con diferencias entre la gobernanza democrática y la autoritaria en muchos frentes. El orden internacional basado en normas está en entredicho, ya que tanto China como Rusia impugnan los principios básicos del derecho internacional y adoptan tácticas híbridas para afirmar su dominio a nivel internacional. Estas tácticas de guerra irregular no encajan fácilmente en el simple marco de *paz, crisis, o guerra*, como tampoco lo hacen las de otros adversarios no estatales y grupos armados.

Estas tácticas y enfrentamientos se ven mucho más allá de los campos de batalla tradicionales. Hoy en día, nuestra seguridad y defensa dependen de las conexiones entre dominios, tecnologías y amenazas emergentes. En el ciberespacio, la intensidad, la escala y la velocidad de los ataques se han convertido en el fundamento de las respuestas con las que debemos salvaguardar nuestra seguridad y defensa. La aceleración del cambio tecnológico, con el potencial para reordenar las capacidades militares y económicas, ya está teniendo efectos perturbadores en nuestras sociedades y en el entorno internacional. Y las implicaciones del cambio climático para la seguridad son evidentes, tanto en la exacerbación de las causas profundas de los conflictos, como en las condiciones operativas extremas que introducen nuevos riesgos para nuestras fuerzas.

Para la Alianza, la definición de las interrelaciones entre estos retos es fundamental, no solo para responder ante ellos, sino también para darles forma y poder, así, impulsar con éxito la paz, la seguridad y la prosperidad.

### Edad de la competencia sistémica

Desde la publicación del *Concepto estratégico de la OTAN de 2010*, uno de los cambios más claros en nuestro entorno estratégico es la reaparición de una era de competencia sistémica. Esta situación se caracteriza por el incumplimiento del orden internacional

basado en normas, el aumento de los arsenales nucleares y las amenazas híbridas procedentes de Rusia y China que desafían nuestra capacidad de resistencia. Vemos disputas por el poder en varias fronteras, que van desde las geográficas y militares hasta las tecnológicas, informativas y normativas.

La creciente presión sobre el orden internacional basado en normas es una de esas cuestiones críticas. Los regímenes asertivos y autoritarios están socavando abiertamente las normas mundiales, afectando a nuestra democracia y libertad, los valores fundamentales sobre los que se construye nuestra sociedad. Lo vemos en la forma en que Rusia está adoptando tácticas híbridas para interferir en los asuntos políticos de otros países soberanos, como por ejemplo en la interferencia electoral en Estados Unidos y otras naciones.

Igualmente, se emplean nuevas modalidades de ataque en las operaciones de información, y los ciberataques maliciosos golpean el núcleo de nuestra gobernanza. Los ataques a las instituciones gubernamentales ucranianas procedentes de Bielorrusia, junto con el aumento de la capacidad militar a gran escala por parte de Rusia, ilustran la adopción cada vez más frecuente de maniobras híbridas por parte de los adversarios.

Mientras tanto, China se está volviendo cada vez más asertiva a nivel internacional, invirtiendo en tecnologías emergentes y disruptivas (EDT, por sus siglas en inglés), y aprovechando su poder económico y militar para afirmar el control sobre las cadenas de suministro globales y las infraestructuras críticas en nuestra región y en otras partes del mundo.

El uso de la desinformación por parte de China y la falta de transparencia son otras tácticas encubiertas que presentan desafíos sistémicos y muestran las formas en que los competidores buscan desafiar nuestras democracias en diversos ámbitos.

Esto hace que la colaboración y la cooperación sean aún más urgentes. La OTAN necesita, para poder enfrentarse a amenazas multifacéticas, fomentar su Alianza y la asociación con otras organizaciones. La Alianza Atlántica ha puesto un énfasis renovado en el debate en torno a la disuasión de las armas nucleares y el empleo de medios convencionales con el fin de reforzar su capacidad de disuasión.

En esta época de competencia sistémica, uno de los retos que se plantean es el de mejorar nuestra capacidad de resistencia frente

a los competidores cercanos, al tiempo que se disuade a los actores no estatales hostiles y nos defendemos de ellos. Esto incluye a las organizaciones terroristas, así como a los grupos políticos extremistas que operan dentro de nuestras naciones, socavando las propias nociones de Estado de derecho y democracia.

Los retos de la seguridad global exigen una cooperación a escala mundial, por lo que las organizaciones son fundamentales para el enfoque futuro de la OTAN. Dado que muchas de las amenazas actuales trascienden las fronteras geográficas, los foros y marcos de cooperación deben estar a la altura de esta necesidad. Además de valiosos foros como el Consejo de la Asociación Euroatlántico y la Comisión OTAN-Ucrania, la OTAN debe intensificar el compromiso con las naciones asociadas en el Indo-Pacífico, así como en África y América Latina, y con las organizaciones regionales e internacionales, incluidas la Unión Europea y las Naciones Unidas. Solo a través de un mayor compromiso con nuestros socios afines podremos defender el orden internacional basado en normas y configurar un panorama estratégico de acuerdo con nuestros valores.

### Ciberdefensa y resiliencia

En esta época de competencia sistémica, el ciberespacio es un ámbito en el que la actividad constante es una *expectativa*, más que una excepción. El hecho de que los acontecimientos cibernéticos aparezcan como ejemplos familiares de la influencia asimétrica y del arte de gobernar demuestra hasta qué punto el poder cibernético se ha integrado en nuestro entorno de defensa y seguridad.

Cuando la OTAN desarrolló por primera vez sus capacidades cibernéticas en 2002, se trataba de una cuestión principalmente técnica. Veinte años después, el ciberespacio se ha convertido en el núcleo del planteamiento de la OTAN en materia de disuasión y defensa.

Esta trayectoria ha estado marcada por algunos hitos, como el reconocimiento por parte de los aliados de la ciberdefensa como parte de la tarea principal de la OTAN de defensa colectiva en 2014, la elevación del ciberespacio a dominio en 2016 y, más recientemente, con una nueva política de ciberdefensa en 2021. Pero al igual que la actividad constante en este ámbito, los esfuerzos actuales de la OTAN se caracterizan por un enfoque más proactivo y coherente.

Está claro que el poder cibernético ofrece medios de influencia para los actores estatales y no estatales por igual. Pero los contornos de ese poder están cambiando, al igual que los conceptos clave para la Alianza. Desde el punto de vista crítico, existen debates activos sobre si la noción de *ciberdisuasión* se aplica de la misma manera que en los dominios tradicionales de tierra, aire y mar. El ciberespacio está en constante disputa, con una fricción persistente que hace inviable la disuasión o la defensa contra toda actividad cibernética.

Sin embargo, como parte de la defensa colectiva, forma parte de una de las tres tareas fundamentales de la OTAN; esto significa que un ciberataque grave contra un aliado se considera un ataque contra todos, y como tal podría activar el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte. No hay umbrales predefinidos y la Alianza debe también reforzar su mandato defensivo y estar preparada para responder a la actividad cibernética maliciosa, incluso cuando no se invoque el artículo 5.

Enfrentarse a amenazas tan variadas requiere una coherencia entre los enfoques político, diplomático, económico y militar de forma continua. Esto se extiende no solo a los desarrollos militares, sino también a la resiliencia de nuestras sociedades. Por ello, es necesario un enfoque global y proactivo que tenga en cuenta la amplia gama de vectores que pueden ser atacados en el cambiante panorama estratégico. A tal efecto, la OTAN puede servir de plataforma para conectar y permitir el intercambio de lecciones aprendidas entre los aliados, facilitando las consultas políticas y la acción colectiva en respuesta a los ciberataques.

El ciberespacio también es explotado a menudo por los adversarios con el fin de difundir desinformación y propaganda, formas de amenazas híbridas que complican aún más el entorno de seguridad, ya que tienen como objetivo socavar las sociedades desde dentro, influyendo en la toma de decisiones a nivel institucional. Mantener una ventaja competitiva, en un mundo en el que las normas y las leyes internacionales que rigen el ciberespacio se cuestionan sin cesar, es más crucial que nunca.

A medida que nuestro mundo está cada vez más interconectado y más conectado en red, los efectos virtuales de los ciberataques se mezclan cada vez más con las repercusiones físicas. La seguridad de nuestras infraestructuras críticas depende

de la seguridad de nuestras redes. Por eso una defensa robusta y resistente resulta tan importante para el enfoque futuro de la OTAN. En este contexto, los aliados han revisado recientemente el concepto de resiliencia y han acordado que, para mejorarlo, es importante adoptar un enfoque más coordinado entre todos ellos.

Aunque la resiliencia sigue siendo una responsabilidad nacional, los aliados han desarrollado requisitos de referencia durante la Cumbre de Varsovia de 2016, que los aliados pueden utilizar para evaluar sus niveles de resiliencia. Los requisitos se refieren a servicios públicos vitales, como el suministro de energía, las redes de transporte y telecomunicaciones, la atención médica, las infraestructuras críticas y los recursos de agua y alimentos, todos ellos componentes necesarios para apoyar las operaciones militares.

La decisión de cómo invertir en áreas individuales corresponde a las naciones, que pueden construir su resiliencia de acuerdo con sus propias competencias y procesos nacionales. El resultado ha sido un aumento de las inversiones en estrategias, capacidades y aptitudes, basadas en buenas prácticas compartidas entre los aliados y sus socios.

Garantizar la seguridad de nuestras redes de telecomunicaciones de próxima generación será aún más importante con la integración de las redes 5G, ya que son la base de muchas de las tecnologías existentes y nuevas que están transformando la seguridad.

Además de centrarse en la normalización de la infraestructura de nuestras economías digitales, las normas son fundamentales para gobernar el ciberespacio, con el fin de alinearse con nuestros valores y promover la paz, la seguridad y la estabilidad, las normas y el orden internacional basado en reglas. Seguir adaptando las reglas y normas para adecuarlas a nuestro cambiante entorno estratégico resulta aún más apremiante ante el cambio tecnológico.

A medida que se digitalicen aún más nuestros dispositivos e interacciones, el nexo entre el ciberespacio y las tecnologías emergentes y disruptivas (EDT) no hará más que ampliarse. En otras palabras, es probable que las nuevas vías de perturbación de nuestras sociedades, seguridad y defensa aceleren los cambios en nuestro entorno estratégico, afectando a cada una de las tareas principales de la OTAN.

## Aceleración del cambio tecnológico

Hoy en día, nuestro entorno compartido de seguridad es testigo de estas nuevas vías de perturbación. Los efectos abarcan todos los ámbitos, desde el mar hasta el espacio. En los puntos críticos de congestión marítima, hemos visto cómo los rebeldes hutíes armaban buques de superficie no tripulados para interrumpir las rutas marítimas. En el espacio, las mismas tecnologías que resultan prometedoras para eliminar los desechos podrían utilizarse también como armas antisatélite amenazando nuestra capacidad de resiliencia. Estos son solo dos ejemplos de la clara tendencia de las tecnologías que tienen usos tanto comerciales como militares.

Por supuesto, esto no quiere decir que el desarrollo de las llamadas tecnologías de *doble uso* sea nuevo. En el sector público, los intentos de sacar provecho de ellas han fracasado desde hace décadas. Mientras tanto, los ciclos de desarrollo que abarcan semanas o meses siguen impulsando la innovación a una velocidad impresionante.

Para garantizar que la Alianza mantenga su ventaja tecnológica, la aceleración de la adopción de principios de las EDT no puede basarse en las mismas formas de hacer negocios que utilizábamos en el pasado. Con este fin, los aliados acordaron *fomentar* y *proteger* el desarrollo de las EDT, incluidos los datos, la inteligencia artificial (IA), la autonomía, la ciencia cuántica, la biotecnología y la mejora humana, el espacio y las armas hipersónicas.

Para *fomentar* el desarrollo de las EDT que responden a nuestros retos de defensa y seguridad, nuestro entorno estratégico nos exige considerar nuevas organizaciones y nuevas relaciones. En lugar de dedicarse a los contratistas de defensa tradicionales, gran parte del potencial innovador de toda la Alianza reside en empresas de nueva creación, pequeñas empresas y universidades que no tienen vínculos tradicionales con el sector de la defensa. Para adaptarse a la velocidad que exige la innovación y para seguir innovando más que nuestros competidores, es necesario generar confianza y acercarse a estos innovadores allí donde están.

Al mismo tiempo, los cambios en nuestro entorno estratégico implican que también debemos tomar una mayor iniciativa para *proteger* nuestros ecosistemas de innovación de las transferencias tecnológicas adversas, así como ayudar a salvaguardar la

tecnología de las amenazas a la seguridad. Las transferencias de tecnología tanto las legales como las ilegales obstaculizan nuestra capacidad de aprovechar las EDT en consonancia con nuestros valores y en apoyo de nuestros objetivos políticos, de seguridad y de defensa. En lugar de limitarse a poner obstáculos a los innovadores con los que deseamos crear confianza, es vital crear e incentivar alternativas que se desarrollen en entornos de alta integración.

En ambas líneas de esfuerzo, también debemos crear las condiciones que permitan a nuestros ejércitos adoptar e implementar eficazmente los equipos de vanguardia desarrollados en nuestros sectores privados. Para ello, los aliados han acordado durante la Cumbre de Bruselas de 2021, como parte de la agenda 2030 de la OTAN, establecer el acelerador de innovación en defensa para el Atlántico Norte, o DIANA, por sus siglas en inglés, y el fondo de innovación de la OTAN.

A través de estas iniciativas que buscan fomentar y proteger nuestra ventaja tecnológica, así como de los desarrollos políticos y estratégicos, los aliados y la OTAN consideran fundamental que el desarrollo tecnológico esté alineado con nuestros valores, normas y compromiso con el derecho internacional.

Dado que los Estados intentan modelar el desarrollo y el uso de las EDT a su imagen, las visiones tecnonacionalistas del futuro también están cada vez más ligadas a la competencia sistémica. Además de sus extensas implicaciones militares, lo que está en juego en esta competición tecnológica llega a nuestras sociedades y al núcleo de nuestros valores. Foros como las organizaciones de desarrollo de normas forman parte de esta competencia. Por ello, una mayor coordinación entre los países orientados a la tecnología con valores afines será fundamental para integrar nuestros compromisos compartidos de responsabilidad en el diseño, el desarrollo, la adopción y el uso de tecnologías que afectarán por igual a nuestras sociedades y a nuestra seguridad.

La OTAN se esfuerza por ser un líder de opinión en el uso ético de las tecnologías emergentes en seguridad y defensa; y en el centro de los esfuerzos de la política de la Alianza en este espacio está la integración de valores y principios en cada paso del ciclo de vida de la tecnología, desde el desarrollo hasta su implementación. El año pasado, los aliados acordaron la primera estrategia de la OTAN sobre IA basada en principios sólidos de uso responsable. Al mismo tiempo, la aprobación por parte de los aliados

de la política marco de explotación de datos incluye actividades para supervisar y mejorar la capacidad de la Alianza de tratar los datos como un recurso estratégico, en coherencia con nuestros principios de uso responsable.

## Cambio climático

Además del desarrollo y uso responsable de la tecnología, la OTAN se ha comprometido a actuar de forma responsable frente a una de nuestras mayores amenazas para la seguridad: el cambio climático.

El cambio climático es un multiplicador de la amenaza, e influirá en la decisión sobre dónde y cómo deben operar nuestras fuerzas armadas, en qué condiciones ambientales, así como en la frecuencia y el tipo de despliegues. Los efectos del cambio climático configuran nuestro entorno geopolítico y pueden afectar al comportamiento de los Estados. Por ejemplo, el deshielo del permafrost, la desertificación y la apertura de nuevas rutas marítimas son factores que pueden contribuir a aumentar la inestabilidad y la competencia geoestratégica.

El aumento de las temperaturas, la subida del nivel del mar y la mayor frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos provocarán sequías, erosión del suelo y degradación del medio ambiente marino. Pueden provocar hambrunas, inundaciones, pérdida de tierras y medios de vida, y tienen un impacto desproporcionado en las mujeres y las niñas, así como en las poblaciones pobres, vulnerables o marginadas. Esto podría poner en riesgo la estabilidad política y económica. El cambio climático puede alimentar los conflictos y provocar desplazamientos y migraciones.

Aunque la OTAN no es la primera en responder a todos los retos relacionados con el cambio climático, la Alianza ha reconocido que, para cumplir con su tarea de salvaguardar la seguridad de sus casi mil millones de ciudadanos, debe tener en cuenta el impacto del cambio climático en la seguridad. Así, en la Cumbre de 2021, los jefes de Estado y de gobierno acordaron que la OTAN debería aspirar a convertirse en la principal organización internacional en lo que respecta a la comprensión y adaptación de la seguridad al cambio climático. También aprobaron un ambicioso *Plan de acción sobre cambio climático y seguridad* basado en cuatro pilares: sensibilización, adaptación, mitigación y divulgación. El plan de acción comprende objetivos específicos para la

Alianza, así como tareas para la OTAN como organización, junto con un mecanismo que garantice el seguimiento, la visibilidad y la apropiación por parte de los aliados.

En cuanto a la concienciación, la OTAN emprenderá una evaluación exhaustiva del impacto del cambio climático a la seguridad, examinando las consecuencias del cambio climático para el entorno estratégico de la OTAN, para las instalaciones, los activos, las misiones y las operaciones militares, así como para la resiliencia y la preparación civil. Otra consideración importante es que la OTAN aprovechará sus programas y sus comunidades científicas y tecnológicas para apoyar la investigación sobre el impacto del cambio climático en la seguridad. Esto incluirá las perspectivas de género en el contexto de la política de la OTAN sobre la mujer, la paz y la seguridad.

En cuanto a la adaptación, la OTAN integrará las consideraciones relativas al cambio climático en todas sus principales líneas de trabajo, como la planificación de la defensa, la provisión de capacidades, las adquisiciones, la innovación y la resiliencia. La OTAN también abordará la necesidad de adaptar sus capacidades al cambio climático de forma más relevante en sus adquisiciones y en su asociación con la industria.

En cuanto a la mitigación, la OTAN desarrollará un mapa de emisiones de gases de efecto invernadero y una metodología analítica. Esto podría ayudar a los aliados a formular objetivos nacionales voluntarios para reducir dichas emisiones. Además, los datos sobre la demanda y el consumo de energía en las fuerzas armadas podrían servir de base para las decisiones de inversión de los aliados y ayudar a definir el papel de las tecnologías disruptivas emergentes y de las tecnologías innovadoras eficientes y sostenibles en materia de energía, así como para la planificación operativa.

Dado que el cambio climático y la seguridad eran parte integrante de las decisiones de la OTAN 2030 adoptadas por los jefes de Estado y de Gobierno, en la Cumbre de Bruselas de 2021 se invitó al secretario general de la OTAN a elaborar un objetivo concreto y ambicioso de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Este objetivo se centrará en las estructuras e instalaciones políticas y militares de la OTAN. La OTAN también evaluará la viabilidad de alcanzar emisiones netas cero en 2050.

En cuanto a la divulgación, la OTAN reforzará los intercambios con los países asociados y otras organizaciones internacionales

en materia de cambio climático y seguridad. La OTAN también comenzará un diálogo periódico de alto nivel sobre el cambio climático y la seguridad. En la cumbre de la OTAN de 2022 se presentará un informe de progreso en el que se expondrán los logros alcanzados hasta la fecha y, dado que el cambio climático tendrá implicaciones durante las próximas décadas, el camino a seguir por la OTAN.

### Conclusión: converger en las oportunidades de futuro

En un panorama estratégico en constante evolución, la ventaja futura de la Alianza se basará en la forma en que desarrolle un enfoque holístico y global que aproveche las combinaciones entre los ámbitos señalados. La convergencia entre nuestro orden internacional basado en normas, las amenazas híbridas, los golpes a nuestras sociedades resilientes, los nuevos ataques en nuevos dominios operativos, los avances tecnológicos y el cambio climático, son vitales. La convergencia conlleva la amenaza del cambio, pero al mismo tiempo, trae consigo las oportunidades de los enfoques novedosos y de la innovación.

Vemos que estos nuevos enfoques definen nuestras respuestas a un entorno estratégico cambiante. De esta manera, se puede apostar por las tecnologías verdes, ya que tienen beneficios tácticos sobre sus homólogos que se nutren de combustibles fósiles. Por ejemplo, son capaces de operar de forma más independiente y flexible, demostrando así ser más seguras. La OTAN está tomando la delantera en este campo mediante el desarrollo de vehículos híbridos, el uso de biocombustibles y la mejora de la eficiencia energética de sus bases militares.

También consideramos que el desarrollo y la adopción de tecnologías responsables son importantes desde los puntos de vista estratégicos y resultan valiosos desde el punto de vista operativo. Además de ayudar a ganar la confianza del público y de los socios de la OTAN, nuestros *principios de uso responsable* pueden impulsar las bases legales y políticas para mejorar la interoperabilidad entre los sistemas aliados. El énfasis en la legalidad y la responsabilidad es tan importante para estos objetivos como el enfoque en su fiabilidad y seguridad, si se pretende que los usuarios finales adquieran progresivamente una mayor confianza en la tecnología.

La consulta y la cooperación abren más vías para que los aliados reaccionen colectivamente a las amenazas subumbrales e híbridas, lo que significa que los competidores cercanos que pretendan perturbar en el ciberespacio, el espacio o cualquier otro dominio a la Alianza se enfrentarán a costes inaceptables si pretenden identificar el claro umbral del artículo 5 como el único desencadenante de las respuestas colectivas.

Y, por último, como Alianza de treinta socios, los partenariados reforzados nos dan una perspectiva más global, permitiéndonos aprovechar los puntos fuertes de socios y organizaciones afines que comparten nuestros valores fundamentales y defienden nuestro modo de vida. En definitiva, estas interrelaciones y fuentes de cooperación pueden ayudar a reducir la incertidumbre. Solo de esta manera, podemos mejorar nuestro entorno estratégico.



## Capítulo cuarto

### La OTAN y la nueva agenda de desinformación de Rusia

*Baiba Braže*

#### Resumen

Nuestras sociedades son cada vez más conscientes del impacto nocivo que tiene la desinformación en su vida cotidiana. Los recientes acontecimientos, incluida la pandemia, han puesto de manifiesto la magnitud de las actividades informativas hostiles dirigidas a la Alianza y a los distintos aliados, así como la amenaza que la desinformación supone para nuestros países y nuestros ciudadanos. La desinformación se ha convertido en otra herramienta para que Rusia y otros actores malignos interfieran en nuestras sociedades e intenten socavar nuestros valores, la democracia, el Estado de derecho y el sistema internacional basado en normas. Las actividades de información hostil son cada vez más sofisticadas y cada vez se recurre más a la actividad cibernética para permitir y apoyar las campañas de desinformación.

Pero la desinformación también es una cuestión de seguridad y la OTAN tiene un papel que desempeñar al respecto, dado que las narrativas de desinformación atacan a Occidente en su conjunto y apuntan a nuestros valores. El planteamiento de la OTAN para contrarrestar la desinformación implica un modelo de doble vía, que tiene dos pilares: la comprensión del entorno informativo y

el compromiso proactivo con las audiencias. Al tratarse de un fenómeno verdaderamente global, para combatirla eficazmente la Alianza tiene que trabajar con otros actores internacionales con los que compartimos nuestro modelo de valores.

**Palabras clave**

Desinformación, Rusia, malignos, global, comprensión, compromiso.

## Introducción

Desde su creación, la OTAN ha venido enfrentándose a injerencias extranjeras: subversión, acciones hostiles, propaganda y desinformación. Aunque los antiguos métodos no han desaparecido, hoy en día asistimos a una mayor sofisticación, intensidad y escala de las actividades híbridas, incluida la desinformación, posibilitadas por el desarrollo tecnológico. Las amenazas actuales son en parte invisibles y en gran medida no cinéticas. Los actores extranjeros utilizan una combinación híbrida de herramientas militares y no militares para crear ambigüedad y difuminar los límites entre paz, crisis y conflicto.

La OTAN y algunos de sus aliados han sido objeto de actividades informativas hostiles desde la creación de la Alianza. Los actores externos, tanto estatales como no estatales, están realizando esfuerzos a gran escala para influir y manipular las percepciones, actitudes y comportamientos de la población. En la última década, nuestras sociedades se han hecho más conscientes del impacto nocivo que tiene la desinformación en su vida cotidiana. Los recientes acontecimientos, incluida la pandemia, han puesto de manifiesto la magnitud de las actividades informativas hostiles dirigidas a la Alianza y a los distintos aliados, así como la amenaza que la desinformación supone para nuestros países y nuestros ciudadanos.

No es ningún secreto que las actividades de información hostil se han convertido en parte de las consideraciones geopolíticas para lograr ganancias estratégicas. Los esfuerzos de los adversarios por manipular la opinión pública tienen como objetivo polarizar las sociedades y debilitar la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Además, las actividades manipuladoras en línea pueden influir en la toma de decisiones de los ciudadanos e inspirar acciones en el mundo real, socavando los fundamentos de la sociedad democrática.

La desinformación se ha convertido en otra herramienta para que Rusia y otros actores malignos interfieran en nuestras sociedades e intenten socavar nuestros valores, la democracia, el Estado de derecho y el sistema internacional basado en normas. Para lograr estos objetivos, las actividades informativas hostiles rusas explotan diversas vulnerabilidades y divergencias de la sociedad para sembrar la división y la confusión, y de este modo son capaces de infiltrarse en nuestro espacio informativo con mentiras, medias

verdades, falsificaciones y manipulaciones, allanando el camino a discursos tóxicos y desacuerdos que dificultan la búsqueda de consenso.

Un ejemplo reciente de lo anterior es cómo los medios de comunicación rusos de propiedad estatal y los actores respaldados por Rusia interfirieron en los asuntos españoles en relación con el referéndum ilegal de independencia en Cataluña. Mientras el propio presidente Putin apoyaba abiertamente al Gobierno español, los medios de comunicación rusos de propiedad estatal y un ejército de *hackers* con sede en Rusia respaldaban al movimiento independentista en Cataluña y trabajaban para exacerbar aún más la crisis. Los medios rusos publicaron historias falsas y distorsionadas, afirmando que la UE reconocería a Cataluña como país independiente o comparando a Cataluña con Crimea<sup>1</sup>. Una investigación de la Universidad George Washington descubrió que cuentas anónimas en redes sociales difundían de forma coordinada contenidos de medios controlados por el Kremlin como *Sputnik* y *RT* (antes conocido como *Russia Today*)<sup>2</sup>. Una investigación de *The New York Times* desveló que agentes de la inteligencia rusa tuvieron un papel en los preparativos de la organización del referéndum ilegal<sup>3</sup>.

Como se ha visto en el caso de Cataluña, el desarrollo de la tecnología ha permitido que las actividades de información hostil aumenten exponencialmente en escala, velocidad y sofisticación, y sin limitaciones fronterizas ni de distancia geográfica. Mientras que los medios de comunicación tradicionales han perdido su monopolio y su lugar como principal fuente de información indiscutible, el acceso a los medios de comunicación en línea y la popularidad de las redes sociales han exacerbado el fenómeno de la desinformación, ya que permiten que la información falsa y no verificada se difunda fácilmente, a pesar de los intentos de legislar y de verificar la información. Hoy en día, cualquier persona o grupo de individuos puede publicar información, y gracias a las diversas formas de distribución de la información se puede llegar a un público masivo con facilidad y rapidez.

La desinformación, una tarea de bajo riesgo y grandes recompensas, puede desplegarse fácilmente, resulta difícil de atribuir y

<sup>1</sup> [https://elpais.com/politica/2017/09/22/actualidad/1506101626\\_670033.html](https://elpais.com/politica/2017/09/22/actualidad/1506101626_670033.html)

<sup>2</sup> [https://english.elpais.com/elpais/2017/11/12/inenglish/1510478803\\_472085.html](https://english.elpais.com/elpais/2017/11/12/inenglish/1510478803_472085.html)

<sup>3</sup> <https://www.nytimes.com/2021/09/03/world/europe/spain-catalonia-russia.html>

supone un reto a la hora de medir su impacto. Por todo ello, está lejos de desaparecer.

### Desinformación del Kremlin, manual de iniciación

El entorno informativo actual se caracteriza cada vez más por la difusión de desinformación, y en la última década, una serie de actores estatales, en particular, han desarrollado y aplicado técnicas de marketing digital, reforzadas con operaciones tanto cibernéticas como psicológicas.

El ecosistema de propaganda y desinformación ruso es muy amplio. Tal y como destaca el Global Engagement Centre (GEC) del Departamento de Estado de Estados Unidos<sup>4</sup>, Rusia utiliza cinco pilares en su ecosistema de propaganda y desinformación para crear un efecto multiplicador en los medios de comunicación: las comunicaciones oficiales del Gobierno; los mensajes globales financiados por el Estado; el cultivo de fuentes indirectas; la militarización de las redes sociales; y la desinformación habilitada por el ciberespacio.

Los medios de comunicación controlados por el Estado, como *RT* (antes conocido como *Russia Today*) y *Sputnik*, utilizan noticias que contienen elementos verdaderos y falsos, lo que esquiva los filtros naturales de las personas para detectar la desinformación. A través de organizaciones como la *fábrica de trolls* de San Petersburgo —llamada oficialmente Agencia de Investigación de Internet—, Rusia utiliza cuentas falsas o automatizadas para difundir información con el fin de amplificar las historias en redes sociales y blogs.

La comunicación rusa sigue avanzando hacia las plataformas de medios sociales nacionales, probablemente como medio para reforzar y mantener la estrategia de política exterior rusa entre los rusoparlantes nacionales y extranjeros, y para movilizar a la diáspora rusa en apoyo de las acciones de Rusia y contra Occidente.

En el caso de la OTAN, la propaganda rusa apunta regularmente a nuestra postura militar. Su objetivo es socavar las maniobras militares de la OTAN, los despliegues avanzados, como los grupos de presencia avanzada reforzada, o las operaciones y misiones de la OTAN.

<sup>4</sup> [https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/08/Pillars-of-Russia%E2%80%99s-Disinformation-and-Propaganda-Ecosystem\\_08-04-20.pdf](https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/08/Pillars-of-Russia%E2%80%99s-Disinformation-and-Propaganda-Ecosystem_08-04-20.pdf)

Hemos asistido a un aumento de las actividades de información hostil dirigidas a la presencia de la OTAN en los países bálticos y en Polonia, incluidas las contribuciones nacionales a la mejora de la presencia avanzada y a la policía aérea del Báltico. Los medios de comunicación rusos vinculados al Estado han afirmado que las tropas de la OTAN desplegadas en Estonia, Letonia y Lituania son agresivas y amenazan a la población local.

Según los laboratorios de investigación forense digital del Consejo Atlántico, que informan de forma rutinaria sobre las actividades de información hostil dirigidas a mejorar la presencia avanzada, las siguientes narrativas son las más comunes:

- La OTAN está obsoleta/no puede proteger a sus aliados.
- La OTAN no es bienvenida/las tropas de la OTAN son ocupantes.
- Las acciones de la OTAN son provocativas/agresivas.

Una narrativa que gana mucha fuerza es *las acciones de la OTAN son provocativas/agresivas*. En realidad, las tropas españolas y de la OTAN contribuyen a la disuasión y a la defensa de la región y cuentan con un amplio apoyo de la población local. Los Estados bálticos también tienen niveles de confianza muy altos en los aliados<sup>5</sup>. Y el objetivo principal de la disuasión y la defensa de la OTAN es evitar un conflicto y preservar la paz, como ha hecho la Alianza durante sus más de 70 años de existencia.

La reciente situación de seguridad en Ucrania y sus alrededores ha puesto de manifiesto las actividades informativas hostiles de Rusia dirigidas a aliados y socios de la OTAN, como Ucrania. Rusia ha colocado más de 100.000 soldados y capacidades ofensivas en las fronteras de Ucrania y de la OTAN, pero las redes de propaganda rusas presentan a la OTAN como irresponsable, incompetente o agresiva. Además de la desinformación y de las narrativas propagandísticas procedentes de funcionarios rusos y fuentes vinculadas al Kremlin, los regímenes chino y bielorruso intensificaron sus esfuerzos de desinformación contra la OTAN.

En los últimos dos años, hemos observado una creciente convergencia de las narrativas de desinformación y propaganda antioccidental de Rusia y China. Durante la pandemia de coronavirus, la diplomacia de los *Wolf Warrior* y las comunicaciones cada vez más asertivas de China se dirigieron a los distintos aliados y a la OTAN en su conjunto.

---

<sup>5</sup> Datos de la propia encuesta de la OTAN.

Funcionarios chinos en Twitter, así como medios de comunicación de propiedad y controlados por el Estado, alegaron que la OTAN no ayuda a los aliados a hacer frente a la pandemia, que la Alianza está desunida, es anticuada y agresiva<sup>6</sup>. Algunas fuentes incluso alegaron que el virus se originó en *laboratorios biológicos* o *bases militares* de la OTAN. Ninguna de estas afirmaciones estaba respaldada por pruebas.

A la violenta represión de las protestas en Bielorrusia, iniciada en 2020, le siguieron ataques a medios de comunicación y periodistas independientes. Mientras tanto, representantes de los medios de comunicación estatales rusos fueron enviados a Minsk para compartir sus *mejores prácticas* con los medios de comunicación bielorrusos. Como resultado, los medios pro-Lukashenko adoptaron muchas de las tácticas de desinformación y propaganda utilizadas por los medios pro-Kremlin. El régimen bielorruso acusó a la OTAN de *orquestrar las protestas* y alegó que la OTAN está preparando provocaciones o incluso una invasión militar en el país. Estas afirmaciones han sido desmentidas por los gobiernos aliados, por verificadores de hechos independientes y por organizaciones internacionales.

En general, hemos observado que las actividades de información hostil son cada vez más sofisticadas. Por ejemplo, cada vez se recurre más a la actividad cibernética para permitir y apoyar las campañas de desinformación. Hoy en día, las tácticas cibernéticas se incorporan a las campañas de desinformación con mayor frecuencia y, a menudo, pasan muy desapercibidas. Otro ejemplo de la complejidad de la amenaza es el papel de las plataformas marginales. Las plataformas y los investigadores han conseguido sacar a la luz comportamientos coordinados y falsos en sus plataformas principales, lo que ha llevado a los actores a las plataformas marginales probablemente como medio para evitar ser detectados.

### Eliminación de los medios de comunicación gratuitos

Los esfuerzos rusos por difundir desinformación no serían tan eficaces con unos medios de comunicaciones independientes, fuertes y de confianza, que pudieran contrarrestarla informando objetivamente y fomentando debates saludables en nuestras sociedades. Aunque los rusos aún pueden acceder a los medios

<sup>6</sup> <https://www.nato.int/cps/en/natohq/177273.htm>

de comunicación extranjeros, el Kremlin ha sido muy eficaz a la hora de asfixiar a los medios rusos independientes, permitiendo así que florezcan la desinformación y la propaganda y dejando sin control las falsas narrativas.

Además de la intimidación y el acoso, el Kremlin sigue utilizando medios legislativos y económicos para eliminar o controlar a los medios de comunicación locales e independientes. La presión sobre los medios de comunicación, que comenzó con la llegada de Putin al poder en el año 2000, se intensificó tras las protestas antigubernamentales de Bolotnaya de 2012, acompañadas de una represión sin precedentes de la sociedad civil, y no ha dejado de crecer desde entonces. Sin embargo, en los últimos dos años, la escala de la represión contra los medios de comunicación independientes y los periodistas de investigación ha alcanzado nuevas cotas. En consecuencia, muchos medios de comunicación independientes en línea dentro de Rusia se han visto obligados a cerrar en los últimos años debido a la creciente presión del gobierno.

A lo largo de la última década, se ha utilizado de forma agresiva una legislación de redacción imprecisa, diseñada para atacar el extremismo, los desórdenes públicos o los contenidos ofensivos, junto con acusaciones falsas a la vieja usanza, para intimidar a periodistas y blogueros, fomentando la autocensura e incluso obligando a exiliar a los medios de comunicación independientes. Al mismo tiempo, el Kremlin utiliza la legislación y la presión indirecta para provocar cambios en la propiedad y en la redacción de los medios de comunicación privados, incluida una ley de 2016 que restringe la propiedad extranjera de las empresas de comunicación.

Desde 2017, el gobierno ha estado etiquetando selectivamente a los medios de comunicación que reciben financiación extranjera como «agentes extranjeros», y a partir de 2020 muchos periodistas individuales se han añadido también al registro de agentes extranjeros. En 2021 se designó por primera vez a un medio de comunicación como organización indeseable, lo que puede acarrear multas y duras penas de prisión. La etiqueta difamatoria de *agente extranjero* no es menos perjudicial para los medios de comunicación, ya que los estigmatiza, daña la confianza del público y contribuye a la idea de que quien critica al Gobierno ruso lo hace porque está pagado por un gobierno extranjero.

Por ejemplo, el medio de comunicación de investigación *Proyekt* fue declarado organización indeseable en 2021 tras publicar informes de investigación sobre la hija del presidente Putin, el líder checheno Ranzam Kadyrov y el ministro del Interior Vladimir Kolokoltsev. Muchos medios de comunicación independientes críticos con el Kremlin han sido designados agentes extranjeros sin muchas pruebas, incluida la televisión Rain. Recientemente, el organismo de control de los medios de comunicación rusos, Roskomnadzor, ha ordenado a los medios de comunicación que supriman las informaciones sobre las investigaciones de Alexei Navalny sobre la corrupción de altos funcionarios rusos.

También cabe mencionar que la libertad de los medios de comunicación está gravemente restringida en algunas regiones, como Crimea, anexionada ilegalmente por Rusia en 2014, y Chechenia. La propaganda se desborda, mientras que las amenazas de violencia, los asesinatos y las agresiones físicas contra periodistas y blogueros siguen quedando impunes.

Con este telón de fondo, es fácil entender cómo las narrativas del Gobierno ruso y la propaganda y desinformación procedentes del Kremlin no tienen prácticamente ninguna resistencia dentro de Rusia, y pueden extenderse fácilmente no solo a las audiencias de habla rusa en los países vecinos, sino más allá.

### Las noticias falsas son una amenaza real

Hemos sido testigos de que la desinformación puede tener consecuencias en el mundo real. Por ejemplo, la COVID-19 ha demostrado cómo esto puede socavar nuestros sistemas democráticos y, en el peor de los casos, costar vidas. La misión de la OTAN es mantener la seguridad de mil millones de ciudadanos. La desinformación también es una cuestión de seguridad y la OTAN tiene un papel que desempeñar al respecto.

La pandemia de COVID-19 también se utilizó para difundir desinformación contra la OTAN. La Alianza fue objeto de una serie de ataques de desinformación específicos en el periodo comprendido entre marzo y junio de 2020, coincidiendo con el confinamiento por COVID-19 en muchos países aliados de la OTAN.

Como se describe en el propio informe de la OTAN sobre la desinformación en torno a la COVID-19<sup>7</sup>, Rusia difundió falsas

<sup>7</sup> <https://www.nato.int/cps/en/natohq/177273.htm>

afirmaciones de que la OTAN seguía realizando ejercicios a gran escala sin tener en cuenta la limitación de la propagación del virus. Por ejemplo, Sputnik afirmó que el ejercicio *Steel Brawler* de la OTAN en Letonia pondría en riesgo a civiles y aumentaría el número de infecciones por COVID-19<sup>8</sup>. Hizo afirmaciones similares sobre el ejercicio marítimo BALTOPS en el mar Báltico<sup>9</sup>. En realidad, *Steel Brawler* se desarrolló únicamente en terrenos de entrenamiento militar, específicamente para evitar el contacto con la población local, y BALTOPS tuvo lugar casi exclusivamente en el mar<sup>10</sup>.

El ejercicio dirigido por Estados Unidos DEFENDER-Europa 20, que desplegó en Europa miles de fuerzas con base en Estados Unidos, también fue un objetivo constante de desinformación<sup>11</sup>. Debido a la pandemia, el ejercicio se redujo en tamaño y alcance<sup>12</sup>, aunque fuentes rusas siguen afirmando que ignoró las restricciones de viaje y propagó la COVID-19 por toda Europa. Mientras criticaba los ejercicios de la OTAN por la posible propagación del virus, el ejército ruso siguió realizando ejercicios<sup>13</sup> durante la pandemia. El ministro de Defensa ruso anunció el inicio de su programa rutinario de ejercicios militares de verano<sup>14</sup>, y que Rusia celebraría unos 3.600 entrenamientos de combate entre junio y septiembre de 2020.

En enero de 2022, los medios de comunicación letones sacaron a la luz la desinformación de los medios rusos que afirmaban que los Estados bálticos podrían ser excluidos de la OTAN *para llegar a un acuerdo* con Rusia sobre las garantías de seguridad<sup>15</sup>. Este es otro ejemplo de cómo Rusia pretende fomentar la división dentro de la Alianza.

Quizás el esquema de desinformación más elaborado es el que fue revelado en febrero de 2022 por funcionarios estadounidenses sobre un plan ruso para fabricar un pretexto para una invasión

<sup>8</sup> <https://lv.sputniknews.ru/analytics/20200413/13553446/Chumovye-manevry-NATO-Latvia-tseli-sredstva-veroyatnye-posledstviya.html>

<sup>9</sup> <https://sputnik-ossetia.ru/analytics/20200608/10694176/Protiv-kogo-napravleny-karlikovye-manevry-Pentagona-v-Polshe-i-ucheniya-NATO-v-Baltike.html>

<sup>10</sup> <https://news.usni.org/2020/06/11/baltops-2020-will-only-hold-at-sea-events-with-ships-commanded-from-shore>

<sup>11</sup> <https://www.rt.com/op-ed/480044-nato-defender-europe-russia/>; <https://www.rt.com/news/483138-nato-defender-europe-coronavirus-drill/>

<sup>12</sup> <https://shape.nato.int/defender-europe/defender/newsroom/exercise-defendereurope-20-announcement-covid19-implications>

<sup>13</sup> <https://www.bbc.com/news/world-europe-53161450>

<sup>14</sup> [https://military.pravda.ru/news/1503578-shojgu\\_obyavil/](https://military.pravda.ru/news/1503578-shojgu_obyavil/)

<sup>15</sup> <https://www.la.lv/putina-sapratelyu-ieteikumi>

de Ucrania utilizando un vídeo falso basado en otras campañas de desinformación.

## El enfoque de la OTAN

El planteamiento de la OTAN para contrarrestar la desinformación implica un modelo de doble vía, que tiene dos pilares: la comprensión del entorno informativo y el compromiso proactivo con las audiencias.

Comprender el entorno informativo, y en concreto la desinformación, es crucial para poder dar una respuesta creíble. Esto incluye el seguimiento, la supervisión y el análisis de la información relevante para la OTAN. La supervisión periódica de la OTAN nos permite proporcionar ideas y recomendaciones prácticas para informar nuestras propias comunicaciones y las de los aliados, y detecta la creciente magnitud y la naturaleza verdaderamente global del problema. También permite a la OTAN evaluar la eficacia de sus comunicaciones.

El segundo pilar de nuestro enfoque es el *compromiso*. Esto significa llevar a cabo una comunicación proactiva, incorporando los conocimientos que vemos en el espacio informativo. Vemos lo que funciona, lo que no funciona y el impacto de las actividades de información, y esto nos permite adaptar nuestras comunicaciones estratégicas allí donde resulte más eficaz para contrarrestar la desinformación.

La OTAN está convencida de que las comunicaciones basadas en hechos, en pruebas y en la credibilidad son la mejor manera de contrarrestar la desinformación. Nuestras comunicaciones se basan en los valores fundamentales de la Alianza: democracia, libertad de expresión y Estado de derecho. No podemos comprometer nuestra credibilidad ni nuestra transparencia. En nuestra opinión, involucrar al público y crear resiliencia a medio y largo plazo es la forma más eficaz de inocular a la gente contra la información hostil.

La OTAN seguirá denunciando la desinformación a través de una amplia gama de compromisos con los medios de comunicación y la diplomacia pública, incluidas declaraciones, refutaciones y correcciones, así como reuniones para informar a una amplia variedad de audiencias sobre la desinformación y la propaganda, como ya hacía desde antes de la pandemia.

Un ejemplo de cómo la OTAN expone la desinformación es a través de su portal web *Setting the Record Straight*. Cuando procede, la OTAN expone y desacredita la desinformación procedente de actores extranjeros. *Setting the Record Straight* es una ventana única para conocer los hechos sobre las relaciones de la OTAN con Rusia. El contenido pretende informar y aclarar muchas de las falsas afirmaciones contra la OTAN. Está disponible en inglés, francés, ruso y ucraniano. *Setting the Record Straight* se actualiza con regularidad desde 2014, cuando se lanzó, en respuesta a la creciente desinformación sobre la OTAN tras las acciones agresivas de Rusia en Ucrania. La OTAN relanzó el portal durante el último trimestre de 2021, lo que tuvo una importante repercusión en Twitter en comparación con la versión del Ministerio de Asuntos Exteriores ruso sobre los mitos Rusia-OTAN.

Por último, pero no por ello menos importante, la coordinación con los aliados y socios es la piedra angular de todo el trabajo de la OTAN, tanto para comprender el entorno informativo como para atraer a las audiencias. Esto es especialmente importante cuando se trata de una crisis que evoluciona con rapidez. Para la OTAN es crucial que las naciones, otras organizaciones internacionales, como la UE, así como la sociedad civil y el sector privado, trabajen juntos para crear resiliencia en nuestras sociedades.

La desinformación es un fenómeno verdaderamente global y, para combatirla eficazmente, tenemos que trabajar con los demás. A menudo, las narrativas de desinformación atacan a Occidente en su conjunto y apuntan a los valores que compartimos con otros actores internacionales. La OTAN se coordina con socios y organizaciones internacionales para identificar, analizar y contrarrestar la desinformación. La cooperación de la OTAN con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), la Comisión Europea, el Centro de Compromiso Global del Departamento de Estado de Estados Unidos, el Mecanismo de Respuesta Rápida del G7 y las Naciones Unidas mejora nuestra capacidad para hacer frente a la desinformación.

Los socios de la OTAN, como Ucrania, Georgia y Moldavia, son los principales objetivos de la desinformación rusa. Los proyectos de diplomacia pública de la OTAN contribuyen a aumentar la resistencia de la sociedad contra la desinformación en los países aliados y asociados. La OTAN presta apoyo a las ONG, a los académicos y a los grupos de reflexión, así como a la sociedad civil y a las iniciativas de comprobación de hechos. Las comunicaciones estratégicas son también una de las áreas clave de la

cooperación de la OTAN con las naciones asociadas. Además, las comunicaciones y declaraciones públicas de la OTAN disipan las narrativas propagandísticas dirigidas contra la asociación de la OTAN con Ucrania, Georgia y Moldavia.

### Conclusión y recomendaciones

En conclusión, la desinformación rusa aprovecha los desacuerdos y debates políticos preexistentes en nuestras sociedades para sembrar la división y socavar la confianza en las instituciones democráticas, lo que supone una amenaza existencial para nuestros países. Por lo tanto, tenemos que mejorar nuestra capacidad de recuperación en todos los ámbitos. Desgraciadamente, no hay una solución única, y no podemos actuar solos. Desde las organizaciones internacionales y los gobiernos nacionales y locales, hasta las empresas privadas, la sociedad civil y los medios de comunicación libres e independientes, todos los actores tienen un papel que desempeñar. Nuestros ciudadanos deben estar seguros de que la información que reciben es correcta, y la OTAN seguirá desempeñando su papel colaborando con los aliados, los socios, nuestra sociedad civil y la industria para proteger a nuestros ciudadanos y vencer la desinformación.

Las siguientes recomendaciones pueden ayudar a la OTAN, los aliados y los socios a contrarrestar eficazmente, no solo la desinformación rusa, sino cualquier tipo de actividad informativa hostil:

1. Invertir en las capacidades de comunicación estratégica de nuestros países.

Todos entendemos la necesidad de invertir en capacidades militares, como aviones, barcos, drones, equipos. Lo mismo ocurre con la capacidad de comunicación estratégica (*Strat-Com*): tenemos que invertir en personas, tecnología, conocimientos y habilidades para asegurarnos de que tenemos la conciencia, la comprensión y la capacidad de comunicar de forma proactiva y profesional, en línea con los valores democráticos.

2. Llevar a cabo comunicaciones proactivas.

Como organización basada en valores, la OTAN utiliza comunicaciones creíbles y basadas en hechos para contar nuestra historia. Utilizamos todo el espectro de compromisos

con los medios de comunicación, las comunicaciones digitales, los compromisos cara a cara, las redes sociales y otras herramientas para asegurarnos de que nuestro público y nuestros potenciales adversarios sean los primeros en escuchar la historia de la OTAN. En los casos de desinformación, evaluamos cuidadosamente si debemos responder, desacreditar o simplemente ignorar.

### 3. Construir la resiliencia de la sociedad.

La creación de resiliencia en nuestras comunidades contra la desinformación de agentes extranjeros requiere un enfoque de toda la sociedad. Todo el mundo tiene un papel que desempeñar: los medios de comunicación, el sector privado, el mundo académico, la sociedad civil, las familias y todos los grupos pertinentes para garantizar que nuestras sociedades estén preparadas para resistir las actividades informativas hostiles. Los aliados deben seguir invirtiendo en la alfabetización mediática, la formación periodística y la investigación sobre el impacto de la desinformación, entre otras actividades. Esto debería hacerse adoptando un enfoque de toda la sociedad, aprovechando la sociedad civil y el sector privado, las instituciones y las redes a nivel local.

### 4. Cooperar y coordinar con los socios, como la UE y el resto del mundo.

Apreciamos especialmente el apoyo y el compromiso que tenemos con nuestros socios en la UE: la Comisión, el Consejo, el SEAE y ahora el Parlamento Europeo. Intercambiamos información, lecciones aprendidas, ampliamos el trabajo de los demás y tenemos la capacidad de apoyarnos mutuamente durante las crisis. También cooperamos con el Mecanismo de Respuesta Rápida del G7, las Naciones Unidas, la UNESCO y los socios mundiales. El trabajo conjunto con nuestros socios refuerza nuestra capacidad colectiva para hacer frente al reto de las actividades de información hostil, incluida la desinformación procedente de agentes extranjeros.

## Capítulo quinto

### La Alianza y su aproximación 360° a la seguridad

*Javier Colomina*

#### Resumen

El objetivo de la OTAN es disuadir a nuestros adversarios y, si es necesario, defender a los aliados ante cualquier amenaza. Esta misión no ha cambiado, pero sí lo ha hecho el entorno estratégico al que se enfrenta la Alianza, con amenazas y desafío provenientes de todas las direcciones estratégicas y que afectan a todos los dominios operacionales. Es por ello que el concepto de 360 grados toma ahora una dimensión y una importancia crucial, lo que implica incorporar plena y honestamente una visión integradora del sur de la Alianza, de donde procede una gama cada vez mayor de amenazas y desafíos a la seguridad. La dimensión sur, debe tener la misma presencia e importancia que otras direcciones estratégicas y la relación entre los socios debe ser de doble dirección, combinando intereses en la convicción de que la relación es beneficiosa para todos.

Solo así, la OTAN será capaz de dar respuestas a cualquier amenaza, desde cualquier lugar y en cualquier momento. Para ello, la Alianza debe ayudar a construir instituciones y capacidades de seguridad y defensa más sólidas en el sur, promover la interoperabilidad y combatir el terrorismo. El nuevo concepto estratégico deberá recoger este sencillo concepto.

**Palabras clave**

Sur, 360 grados, amenaza, seguridad, estratégica.

## Introducción

El enfoque de seguridad de 360 grados de la OTAN se puede resumir en una simple frase, un eslogan fácil de recordar: nuestro objetivo es poder hacer frente a cualquier amenaza, desde cualquier lugar y en cualquier momento. Más concretamente, ante un entorno estratégico que presenta desafíos que provienen tanto del norte, como del este y del sur, nuestro objetivo es disuadir a nuestros adversarios y, si es necesario, defender a los aliados ante cualquier amenaza.

Este, y no otro, ha sido el objetivo de la Alianza desde su creación en 1949. Pero no es la misión lo que ha cambiado, sino el entorno estratégico al que se enfrenta la Alianza, con amenazas y desafíos provenientes de todas las direcciones estratégicas y que afectan a los cinco dominios operacionales: tierra, mar, aire, ciber y espacio. Es por ello que el concepto de 360 grados toma ahora una dimensión y una importancia crucial.

Un eslogan sencillo que sin embargo requiere de un esfuerzo colectivo sin precedentes para implementarlo. La Alianza durante décadas, desde su creación en 1949 tras la adopción del Tratado de Washington, fijó sus objetivos e identificó sus adversarios en el flanco este. Como extensión de ese flanco y dada la imponente presencia de la extinta URSS, el norte de la Alianza quedaba razonablemente bien cubierto. Sin entrar, bien es cierto, y de manera deliberada, en el Ártico, región que tradicionalmente se califica de «baja tensión» y en la que la gobernanza sigue hoy asegurada por el Consejo Ártico, en el que se reúnen sus 8 miembros de pleno derecho, 5 de los cuales son a día de hoy miembros de la Alianza —Canadá, Noruega, Dinamarca, Islandia y Estados Unidos—.

Quedaba por tanto por delante un trabajo adicional de análisis de las amenazas más global y comprensivo, más *holístico* como dicen los anglosajones, con el objetivo de que la Alianza sea efectivamente capaz de responder ante cualquier amenaza desde cualquier lugar, esto es, una respuesta de 360 grados. Y ello implica por vez primera incorporar a esa visión una mirada integradora del sur de la Alianza, que durante décadas de Guerra Fría no formó parte de la visión estratégica.

## OTAN 2030

El enésimo proceso de adaptación de la Alianza se inició en 2014, año que puso fin al periodo iniciado tras el fin de la Guerra Fría.

Periodo que se inicia en los 90 en el que los esfuerzos en gestión de crisis —Kosovo, Afganistán, Libia, Irak— y en el ámbito de la seguridad cooperativa —con el desarrollo de una amplia red de socios, que fue incorporando uno a uno a los países que hasta entonces formaban parte de la órbita soviética, e incluso a la Federación Rusa— protagonizaron la actividad de la Alianza. La anexión de Crimea por parte de la Federación Rusa y la aparición del Dáesh, dieron un vuelco a los objetivos aliados, recuperando uno de los ejes esenciales desde su creación, la defensa colectiva y fortaleciendo al tiempo el hasta entonces limitado papel de la Alianza en la lucha contraterrorista.

La necesidad de adaptación a un nuevo entorno estratégico marcado por la competición entre grandes potencias —*Great Power Competition*—, y la obligación de dar respuesta a desafíos más globales —el auge de China, el cambio climático— y a amenazas de naturaleza híbrida o ciber para las que ya no son suficientes las respuestas convencionales, impulsan al secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, a lanzar a principios del 2021 la *Iniciativa OTAN2030*.

La última vuelta de tuerca en el proceso de adaptación de la Alianza dio lugar a una serie de decisiones adoptadas por los jefes de Estado y Gobierno en la cumbre celebrada en Bruselas en junio del 2021 que tienen por objetivo mantener a la OTAN militarmente fuerte, más integrada políticamente, y con un enfoque más global. Todo ello para ser capaz de jugar el papel que la OTAN debe jugar a la hora de garantizar la estabilidad y la seguridad de la zona euro atlántica, y sobre la base de un concepto más amplio que pasa de la defensa colectiva tradicional, consagrada en el artículo 5 del Tratado de Washington, al de la seguridad colectiva.

En primer lugar, y con el objetivo de mantener a la OTAN militarmente fuerte, se tomaron decisiones para seguir reforzando nuestra disuasión y defensa consagrando el papel de la OTAN, y la fortaleza del vínculo transatlántico, como eje para la defensa del área euroatlántica. Y se reiteró la importancia del compromiso de inversión en defensa acordado en la Cumbre de Gales en 2014, que establece objetivos tanto en inversión —el famoso 2%— como en capacidades —un 20% de la inversión debe destinarse a nuevas capacidades— y contribuciones a actividades, operaciones y misiones. Lo cierto es que desde antes, desde los acontecimientos de 2014, la OTAN ya había iniciado ese proceso, culminado en el mayor refuerzo de nuestra defensa colectiva en

una generación, aumentando nuestra capacidad para defender a los aliados en tierra, mar, aire, ciberespacio y espacio, mejorando la preparación y disponibilidad de nuestras fuerzas y fortaleciendo y modernizando la Estructura de Mando y de Fuerzas de la OTAN para satisfacer las necesidades actuales y futuras.

Ese objetivo ha centrado buena parte de los esfuerzos en el terreno de la defensa colectiva de la Alianza, trabajando día y noche para garantizar que la OTAN esté a la altura del desafío, también desde un punto de vista doctrinal, en particular mediante la adopción este año del concepto de disuasión y defensa del área euroatlántica, que por primera vez en la historia de la Alianza regula la utilización del instrumento militar aliado con un enfoque multiregión y multidominio de 360 grados.

En segundo lugar, la OTAN debe ser más fuerte políticamente, y para ello los aliados decidieron al más alto nivel incrementar el nivel y el ámbito de consulta dentro de la Alianza, haciendo de esta organización el principal foro de concertación euroatlántico. La OTAN siempre ha sido definida como una organización política y militar, donde las decisiones son de naturaleza política y el principal instrumento de ejecución de naturaleza militar. Se trata ahora de incrementar la faceta política, ampliando los asuntos a debate en línea con la evolución del concepto de defensa colectiva al de seguridad colectiva, concepto amplio que incluye elementos muy presentes en el día a día de nuestras sociedades como la resiliencia o el cambio climático y que requiere un esfuerzo integral, un *whole of government approach*.

La OTAN es una alianza de valores compartidos, la democracia, la libertad individual, y el estado de derecho, todos ellos consagrados en el preámbulo del tratado fundacional de Washington. Y la unidad en torno a esos valores debe ser la base de nuestras decisiones futuras y de la fuerza del compromiso político que sustenta el vínculo transatlántico.

Y en tercer lugar, la OTAN debe ser más global, para ser capaz de afrontar desafíos que son también más globales. Para ello cuenta ya con una red de socios en todo el mundo que incluye los 6 socios europeos (Irlanda, Austria, Finlandia, Suecia, Suiza y Malta), los 7 países del diálogo Mediterráneo (Marruecos, Argelia, Túnez, Jordania, Egipto, Mauritania e Israel), los 4 del Golfo que forman parte de la Iniciativa de Estambul (Emiratos, Catar, Kuwait y Bahrein), 5 socios de Asia Central (Uzbekistán, Kazajistán, Tayikistán, Turkmenistán y Kirguistán), los 3 del

Cáucaso (Armenia, Azerbaiyán y Georgia), los socios de la vecindad oriental (Serbia, Bosnia Herzegovina, Moldavia, y Ucrania), los de Asia Pacífico (Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda), Irak, Afganistán, y Colombia, el último en incorporarse al colectivo de socios.

Una red importante y efectiva que la Alianza quiere reforzar tanto incrementando el nivel y la profundidad de las relaciones con nuestros socios, haciendo un mejor uso de los instrumentos actuales de partenariado, como ampliando la red a nuevos países que quieran formar parte de esa red y cuya eventual incorporación responda a los intereses estratégicos de la OTAN, una combinación de los que llamamos *demand driven* e *interest driven*.

Este tercer objetivo de la *Iniciativa OTAN2030*, es una de las claves conceptuales del actual proceso de reflexión estratégica en el seno de la OTAN, proceso que culminará en la Cumbre de Madrid, el próximo mes de junio, con la adopción del próximo concepto estratégico, al que me referiré posteriormente. Y lo es, porque partimos de la convicción de que los retos y desafíos que tenemos por delante solo se pueden afrontar de manera efectiva sobre la base de la unidad y la cohesión aliada y con la ayuda de nuestros socios. La Alianza sigue y seguirá siendo una Alianza regional, de naturaleza euroatlántica, pero para cumplir con su misión a la hora de proteger a más de mil millones de personas en dos continentes distintos, debe ser capaz de tener una mirada y un alcance más global. Solo así podrá afrontar los desafíos propios de una era de competición estratégica como en la que nos encontramos, y donde parte de las amenazas se generan en ámbitos difusos y sin marco geográfico claro.

Una OTAN por tanto más fuerte militarmente, más política y más global, con el objetivo de ser capaz de dar respuesta, desde una perspectiva ya no de defensa colectiva, sino de seguridad colectiva, a las amenazas y desafíos de hoy y mañana, con un enfoque de 360 grados. Un cambio importante, que necesitará, si quiere llevarse a cabo de manera decidida, de un fuerte incremento también de los recursos financieros y militares al alcance de la Alianza, y que ha de incluir, por supuesto, también el sur y las amenazas allí presentes en la convicción de que la seguridad es indivisible.

### El papel de la OTAN en el sur

La seguridad euroatlántica está necesariamente ligada a la del sur. Los problemas de seguridad en el norte de África, en el Sa-

hel y en el Medio Oriente afectan y seguirán afectando a la seguridad de los aliados. A lo largo de las tres últimas décadas, la OTAN ha desarrollado partenariados con los países de la región del Mediterráneo y el norte de África, como antes señalé, haciendo uso de las herramientas de seguridad cooperativa, con el objetivo de incrementar su estabilidad en la convicción de que ello repercute directamente en nuestra propia seguridad.

La seguridad cooperativa es una de las tres tareas principales en la OTAN, junto con la defensa colectiva y la gestión de crisis. Consagrada en el concepto estratégico de 2010, adoptado en la Cumbre de Lisboa, esta tarea central sigue siendo un aspecto fundamental de la acción de la Alianza, parte esencial de la *Iniciativa OTAN2030* y de las decisiones adoptadas en la Cumbre de Bruselas en junio de 2021. La OTAN debe seguir invirtiendo en sus socios, reforzando la cooperación práctica y el diálogo político, sacando partido de su experiencia para abordar desafíos regionales específicos, que están intrínsecamente vinculados a la seguridad de los aliados. Esa convicción estará sin duda en el centro del debate en la próxima cumbre, que tendrá lugar en Madrid a finales de junio del 2022, puesto que España ha sido tradicional defensor en el seno de la OTAN de la importancia de asegurar la estabilidad en nuestro vecindario estratégico, tanto en el norte como en el este, y como, no, dada nuestra propia situación geográfica, en el sur.

Y a nadie escapa que existe una gama cada vez mayor de amenazas y desafíos a la seguridad que provienen del sur, tanto de actores estatales como no estatales, que incluyen conflictos derivados de Estados frágiles y en quiebra, inestabilidad en el Sahel e Irak, multiplicación de células terroristas transnacionales pertenecientes a Dáesh o Al-Qaeda, tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras, problemas migratorios, o campañas agresivas de desinformación. En la certeza de que la seguridad es indivisible, estas amenazas no solo lo son para los Estados de la región, sino que, en última instancia, representan también desafíos para nuestra propia seguridad.

No cabe duda de que la lucha contra el terrorismo es uno de los desafíos más urgentes de nuestro tiempo. Lo ha sido desde hace décadas, España lo sabe bien, y la aparición del terrorismo internacional de raíz islámica, con el surgimiento del Dáesh en 2014, ha puesto en evidencia, si cabe en mayor medida, la necesidad de que la OTAN juegue un papel en la lucha contra el terrorismo. Es con esa determinación que la Alianza decidió formar parte de

la Coalición Global Contra Dáesh, a la cual contribuye con un decidido apoyo político y con la puesta a disposición de sus aviones AWACS que permiten incrementar el conocimiento sobre el terreno y la inteligencia imprescindible para la lucha antiterrorista.

Y con ese mismo objetivo, la Alianza ha promovido en los últimos años un incremento del intercambio de información e inteligencia entre aliados, mejorando su capacidad de análisis, fomentando nuestra preparación y capacidad de respuesta a las amenazas terroristas a través del entrenamiento de fuerzas especiales y la mejora de nuestras capacidades militares, y fortaleciendo la interoperabilidad con nuestros socios mediante su integración en operaciones dirigidas por la OTAN y los aliados.

El terrorismo, *in all its forms and manifestations* como recogen todos los documentos de la Alianza, es una de las dos amenazas reconocidas por la OTAN —la otra es Rusia, que no nos olvidemos también está presente en el sur—. Y si bien es parte indisoluble del análisis aliado con respecto al sur, nuestra agenda en esa región del mundo quiere ser más amplia y profunda, con objetivos estratégicos y líneas de trabajo claras. En la Cumbre de Bruselas de 2021, los líderes de la OTAN acordaron por ello fortalecer nuestro diálogo político y cooperación práctica con los socios del diálogo Mediterráneo y la iniciativa de cooperación de Estambul.

La relación con nuestros socios es de doble dirección, combinando sus intereses y los nuestros, en la convicción de que la relación es beneficiosa para ambos. Nuestro objetivo es construir instituciones y capacidades de seguridad y defensa más sólidas, promover la interoperabilidad y ayudar a combatir el terrorismo. Para hacerlo, estamos mejorando continuamente la calidad de nuestra cooperación existente: a través del entrenamiento y brindando más oportunidades de formación para los socios; aumentando la calidad de nuestros equipos móviles, que brindan capacitación a nuestros socios con regularidad allí donde es más necesario; brindando un mejor apoyo a través de nuestra iniciativa de defensa y desarrollo de capacidades (DCB –Defence Capacity Building) en Túnez, Jordania y nuestra misión de asesoramiento y entrenamiento en Irak; y ampliando las áreas de interés común y colaboración, incluido, por ejemplo, el impacto del cambio climático en nuestra seguridad. A través de ello nuestros socios en la región han modernizado sus sectores de seguridad y defensa, incrementando su interoperabilidad y adoptando los estándares OTAN en sus propias fuerzas armadas.

Prueba de ello, es que muchos de ellos han contribuido activamente en nuestras operaciones en los Balcanes o en Afganistán demostrando un alto nivel de profesionalidad y un elevado grado de interoperabilidad con nuestras fuerzas.

En el marco de la iniciativa de cooperación de Estambul —ICI—, que reúne a nuestros socios del Golfo —Emiratos, Qatar, Kuwait y Bahrein— estamos intensificando el uso de nuestro Centro Regional en Kuwait, que se inauguró en 2017, como centro para la educación y la formación, así como para las actividades de diplomacia pública. El Centro Regional ICI de la OTAN ha dado la bienvenida a alrededor de mil participantes de los países del Consejo de Cooperación del Golfo a sus cursos y seminarios. También fue sede del Consejo del Atlántico Norte en 2019, lo que refleja la importancia de las asociaciones de la OTAN con los países de la ICI.

La OTAN también busca expandir sus actividades de diplomacia pública en la región MENA, norte de África y Oriente Medio. Esto es fundamental para alcanzar nuestros objetivos, ya que las audiencias nacionales no siempre comprenden la naturaleza de nuestras actividades con nuestros socios, ni nuestro papel en la región. De ahí la necesidad de incrementar nuestro compromiso político y nuestra visibilidad, mediante visitas de alto nivel y actividades de diversas instituciones de la OTAN, como el Colegio de Defensa en Roma. Mención particular merece el denominado *Hub* para el sur, centro establecido en 2017 como parte del Mando de la Fuerza Conjunta Aliada de Nápoles, con el objetivo de contribuir a un mayor conocimiento de la región, un mejor intercambio de información y cooperación con los socios regionales, y una mayor coordinación con las actividades bilaterales que los aliados realizan en la región.

Esta labor de diplomacia pública ha sido esencial en los últimos meses a raíz de la abrupta salida de la Alianza de Afganistán, tras 20 años de presencia militar y una ingente inversión económica y humana. Un final inesperado que abrió un proceso de reflexión interna que terminó a finales de noviembre con la adopción de una serie de conclusiones y lecciones para el futuro sobre aspectos cruciales de la acción de la OTAN, como la manera de gestionar las crisis o la relación con nuestros socios, que sin duda tendrán que ser tenidas en cuenta a la hora de redactar el próximo concepto estratégico de Madrid.

Mención especial requiere el Sahel. Hasta hace poco ausente de la reflexión otaniana, fue objeto de un primer informe aprobado por los ministros de Asuntos Exteriores a finales de 2020

que concluye 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.

La OTAN dispone no obstante de un solo socio en la región saheliana, Mauritania, con quien mantiene una relación de partenariat sólido, y ha iniciado muy recientemente contactos con las estructuras del G5 Sahel, tanto su secretariado como su Colegio de defensa, no así, de momento, con su Fuerza Conjunta. Se trata de una región en la que ya operan multitud de actores estatales y multilaterales, pero en la que parece claro que una organización con la experiencia y excelencia de la OTAN en el asesoramiento y formación de fuerzas armadas y reforma del sector de seguridad tendría cosas que aportar.

El objetivo sería en cualquier caso contribuir a incrementar la estabilidad de una región que afecta, y de qué manera, a nuestra propia seguridad, y hacerlo buscando nuestro propio valor añadido, en coordinación con otros esfuerzos —tanto regionales como internacionales, en particular los de la Unión Europea y los de la Coalición para el Sahel—, y evitando duplicidades y sobrecargar las limitadas capacidades de absorción local. Se trata de momento de un debate embrionario en el seno de la Alianza, y no cabe duda que la próxima Cumbre de Madrid ofrece una excelente ocasión para hacerlo avanzar.

### La Cumbre de Madrid y el nuevo concepto estratégico

Una de las decisiones clave adoptadas en la Cumbre de Bruselas, en el marco de la *Iniciativa OTAN2030*, fue desarrollar el próximo concepto estratégico a tiempo para la Cumbre de Madrid de 2022. El concepto estratégico —CE— es el documento de mayor rango de la Alianza, solo superado por el propio Tratado de Washington. Adoptado con una frecuencia de aproximadamente diez años, era inminente la adopción de un nuevo CE —puesto que el actual fue aprobado en Lisboa en 2010—, que refleje de manera realista el nuevo entorno de seguridad, reafirme nuestra unidad y nuestros valores y subraye la importancia de la OTAN como marco organizativo para la defensa colectiva de los aliados, y foro transatlántico de consultas, coordinación y acción conjunta en todos los asuntos que afectan nuestra defensa y seguridad.

Un simple vistazo al por otro lado excelente CE de Lisboa, deja patente la necesidad de proceder a la adopción de un nuevo con-

cepto, o al menos uno revisado. Y doy dos ejemplos: el CE de Lisboa no menciona a China, y lo que quizás sea más perturbador hoy en día, fue redactado cuando la Federación Rusa era un socio activo de la Alianza, participando de muchos de sus instrumentos de partenariado y con un diálogo político intenso y cordial canalizado a través del Consejo OTAN-Rusia. Las cosas han cambiado mucho.

Un nuevo CE debe incorporar muchos de los elementos que forman parte esencial de lo que ya hace la Alianza, y de lo que pretende hacer en el futuro. Mucho de lo que ya he hablado en este artículo: la competición estratégica —de nuevo Rusia y China— las amenazas ciber e híbridas, la resiliencia, las ventajas y los desafíos de las nuevas tecnologías —IA, tecnología cuántica, el 5G o el *Big Data*—, la importancia creciente de nuestros socios, la necesidad de reforzar nuestra relación con la UE —única y esencial como señala el comunicado de la Cumbre de Bruselas—, la relevancia del sur en nuestro pensamiento estratégico, o los desafíos globales, como el cambio climático y su impacto en la seguridad.

Y debe hacerlo manteniendo los elementos del CE de Lisboa que nos han sido útiles durante la última década, y que cuentan con el apoyo generalizado de los aliados, principalmente las denominadas tres tareas esenciales o centrales —*core tasks*—, antes mencionadas, la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa, y el enfoque de 360 grados, que debe consolidarse en el nuevo concepto estratégico de Madrid, como así será conocido desde el momento de su adopción durante la cumbre que la OTAN celebrará en la capital de España a finales de junio del 2022.

Como señalé al inicio, el enfoque de 360 grados es sencillo de describir: la OTAN deber ser capaz de dar respuestas frente a cualquier amenaza, desde cualquier lugar y en cualquier momento. Y no tengo duda de que este sencillo eslogan seguirá formando parte del nuevo concepto estratégico. El valor añadido estará más bien en incrementar su peso en la reflexión y en el trabajo de la Alianza, incorporando plena y honestamente la dimensión sur, que a pesar del consenso en torno a ello, y del esfuerzo ya realizado por la Alianza, sigue sin tener la misma presencia e importancia que otras direcciones estratégicas. Trabajando codo a codo con nuestros socios de la región, haciendo el mejor uso posible de nuestros instrumentos de partenariado e incrementando los recursos financieros dedicados a las actividades de seguridad

cooperativa, con el objetivo de comprender mejor sus necesidades y hacerlas compatibles con nuestros intereses estratégicos.

España tiene mucho que decir al respecto. Y no solo porque la cumbre se celebra en nuestro país. Madrid ya albergó la cumbre de la OTAN en 1997, y fue una ocasión importante, un hito reconocido, en el proceso de ampliación de la Alianza a los entonces socios, y hoy aliados, de Europa del Este. Y en esta ocasión se espera también que parte del ADN de nuestro país esté presente en la propia cumbre e influya en los documentos que allí se aprueben, en particular el concepto estratégico.

La implementación de un verdadero enfoque de 360 grados, compartido por todos los aliados, del norte, del este y del sur, y con los medios necesarios para su desarrollo, dependerá en gran medida de ello.

## Capítulo sexto

### **La brújula estratégica de la Unión Europea y el concepto estratégico de la OTAN: ¿las dos caras de una misma moneda?**

*Manuel Selas González*

#### Resumen

El cambio del paradigma de seguridad internacional ha impulsado numerosos ejercicios de redefinición de estrategias nacionales de seguridad en los últimos años. En el marco europeo han venido a coincidir en el tiempo dos ejercicios de redefinición multilateral de estrategias, que son fruto de las iniciativas que en ambas organizaciones tratan de responder a las amenazas y desafíos de ese nuevo paradigma: el que lleva a cabo la Organización del Tratado del Atlántico Norte y el que realiza la Unión Europea.

La simultaneidad de ambos procesos ofrece una extraordinaria oportunidad para afianzar el alineamiento y la coordinación de ambas organizaciones. Nada puede ayudar más a un desarrollo armónico de la defensa europea que seguir líneas estratégicas coordinadas con las de la Alianza, en el convencimiento de que una Europa más fuerte en defensa refuerza la OTAN y viceversa. Desde este punto de vista, al menos para los aliados que son también Estados miembros de la UE, se podría decir que brújula y concepto son en cierto modo caras de una misma moneda, la de la seguridad y la defensa europea.

**Palabras clave**

Brújula, concepto, alineamiento, simultaneidad, armónico.

## Introducción. Un nuevo contexto de seguridad, nuevas respuestas

Afrontamos un cambio de ciclo en las relaciones internacionales caracterizado, entre otros elementos, por el cuestionamiento de la arquitectura de seguridad convencional desarrollada tras el final de la Guerra Fría, que viene a sumarse a la acción de los actores no estatales, notablemente las redes terroristas transnacionales, protagonistas destacados de la inestabilidad internacional en el periodo inmediatamente anterior al actual.

Este cambio, en el que tiene un marcado protagonismo la aspiración de Rusia de recuperar la esfera de seguridad soviética —en su vecindad cercana pero también en otros escenarios como el Mediterráneo y el Sahel— y la emergencia de China como actor global —más allá de su potencia económica— ha acelerado la competición geoestratégica a todos los niveles y obligado al resto de actores a buscar la vía para hacerle frente, en particular, a los Estados Unidos y sus aliados europeos y orientales.

Se ha hecho necesario volver a la tarea de analizar el contexto de seguridad, las potenciales amenazas, los posibles apoyos, las prioridades, los objetivos, las líneas de acción, los instrumentos, o lo que es lo mismo, a definir una estrategia, entendida como el procedimiento a través del cual se adoptan las decisiones ante un escenario determinado con la finalidad de conseguir uno o varios objetivos. La estrategia no es finalmente más que la conexión que existe entre los objetivos últimos y las acciones que se han de poner en práctica para llegar a dicho objetivo, en definitiva, un plan a través del cual se intenta conseguir una meta, pudiendo ser aplicado a diversos ámbitos, sea militar, político o económico.

El cambio del paradigma de seguridad antes mencionado ha impulsado numerosos ejercicios de redefinición de estrategias nacionales de seguridad en los últimos años (el más reciente ejemplo es la del Reino Unido<sup>1</sup>), ejercicios que, en el caso de actores globales como los EE. UU., tienen importantísimas repercusiones a nivel colectivo.

Dos ejercicios de redefinición multilateral de estrategias han venido a coincidir en el tiempo: el que lleva a cabo la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el que realiza la Unión

---

<sup>1</sup> Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy. (16/3/2021).

Europea (UE), fruto de las iniciativas que en ambas organizaciones tratan de responder a las amenazas y desafíos de ese nuevo paradigma. ¿Son ambos ejercicios distintas caras de una misma moneda, o existen diferencias que los convierten en iniciativas independientes, a pesar de contar con protagonistas comunes? Veamos cuáles son sus elementos esenciales para tratar de responder a este interrogante.

## Orígenes

### El concepto estratégico

En el caso de la OTAN, el concepto estratégico es un documento consolidado en la práctica de la organización, aunque ha ido evolucionando en el tiempo, pudiendo distinguirse tres periodos<sup>2</sup>:

- Desde 1949 hasta 1968, se elaboraron cuatro conceptos estratégicos, de consumo interno de la organización, complementados con los conocidos como Informe de los tres de 1956 y el Informe Harmel en 1967.
- En el periodo inmediatamente posterior a la Guerra Fría, se publicaron dos conceptos estratégicos no clasificados, los de 1991 y 1999, que respondieron al enorme cambio que, a nivel global pero especialmente en el contexto europeo, supuso la desaparición del bloque soviético por una parte (posibilitando la ampliación de la OTAN hacia el este) y de la propia URSS por otro (con el establecimiento de la Federación Rusa como sucesora y nuevos Estados al este, al oeste y al sur).
- Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos pusieron en primer plano la amenaza del terrorismo y las armas de destrucción masiva. La OTAN se sometió a importantes reformas internas para adaptar las estructuras y capacidades militares a fin de equipar a los miembros para nuevas tareas, como la misión en Afganistán, pero también las políticas, profundizando y ampliando sus partenariados. Estos cambios acaban reflejándose en el actual concepto vigente, aprobado en la Cumbre de Lisboa en noviembre de 2010.

La redacción y aprobación del concepto de Lisboa vino precedida del trabajo y las recomendaciones de un *grupo de expertos*, seleccionado por los aliados y presidido por la ex secretaria de

<sup>2</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_56626.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm)

Estado de los EE. UU., Madeleine Allbright. También en esta ocasión —aunque en los pasillos de la sede de la OTAN en Bruselas había habido ciertamente ya comentarios al respecto— es en las recomendaciones del grupo de expertos lanzado tras la reunión de líderes de Londres (diciembre de 2019) donde se señala abiertamente que<sup>3</sup> «la OTAN debe actualizar el concepto estratégico de 2010».

El grupo, copresidido por el ex ministro de Defensa alemán Thomas Mazière y el ex subsecretario de Estado norteamericano para Asuntos Europeos y Euroasiáticos Wes Mitchell, apuntaba que los cambios acaecidos desde 2010 impedían que el concepto vigente fuera una base adecuada para responder al entorno geopolítico actual y no tener un concepto estratégico actualizado afecta sensiblemente a la capacidad de anticipar las principales amenazas, aumentando paralelamente los riesgos de desacuerdo o improvisación en tiempos de crisis.

La recomendación fue recogida por el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, en su *Iniciativa OTAN2030* para la adaptación política de la Alianza<sup>4</sup>, aprobada finalmente en la cumbre de la Alianza de junio de 2021 en Bruselas<sup>5</sup>, con una sucinta invitación de los aliados al secretario general a «liderar el proceso para desarrollar el próximo concepto estratégico, que será negociado y acordado por el Consejo en sesión permanente y respaldado por los líderes de la OTAN en la próxima cumbre», en referencia a la de Madrid de 2022.

### La brújula estratégica

La política europea de seguridad y defensa, que incide en un ámbito de excepcional sensibilidad para los Estados miembros, ha estado siempre condicionada por su carácter intergubernamental, por la regla del consenso y la financiación extra presupuestaria que la acompaña.

Su avance ha sido mucho más lento y limitado que el resto de políticas de la Unión, incluso se podría decir que el de la propia Política Exterior y de Seguridad Común, PESC, en la que se incardina

<sup>3</sup> NATO 2030: United for a New Era. (25/11/2020). Analysis and Recommendations of the Reflection Group appointed by the NATO Secretary General.

<sup>4</sup> Food for Thought Paper: NATO 2030 – A Transatlantic Agenda for the Future. (11/2/2021). Unclassified PO(2021)0053.

<sup>5</sup> NATO Brussels Summit Communiqué. (14/6/2021). Para 6.h.

(primero como Política Exterior de Seguridad y Defensa, PESD, y actualmente como Política Común de Seguridad y Defensa, PCSD). Los antecedentes del actual ejercicio de la brújula estratégica se encuentran en las estrategias de seguridad elaboradas por la UE en las dos primeras décadas del s. XXI:

- La primera de ellas, la *Estrategia europea de seguridad de 2003* («Una Europa segura en un mundo mejor»), impulsada por el entonces secretario general del Consejo de la UE y alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, (*Mr. PESC*) Javier Solana, aparece en un contexto de profunda división entre Estados miembros sobre la guerra de Irak y en puertas de la mayor ampliación de la historia de la organización. Fue un primer intento de abordar de manera integral el rol de la UE como actor global de seguridad, aunque esencialmente conceptual y sin adjudicar medidas concretas a adoptar.
- La segunda, la *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea de 2016* («Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte»), promovida por la alta representante y vicepresidenta de la Comisión (ARVP) Federica Mogherini, establece prioridades de la acción exterior en el que destacan nítidamente los aspectos de seguridad, revelando una clara evolución respecto al texto de 2003, «un salto cualitativo importante en lo que se espera de un documento estratégico, comenzando por la utilización de un lenguaje más preciso en materia de seguridad y defensa, seguido de la importancia otorgada a la autonomía estratégica y la adquisición de capacidades militares, y terminando por la voluntad de implicación en los procesos de resolución de conflictos y gestión de crisis internacionales»<sup>6</sup>.

A la estrategia de 2016 se adjuntó un *Plan de implementación en seguridad y defensa* que propuso un *nivel de ambición* y un listado de medidas concretas (trece) para lograrlo *de manera creíble*<sup>7</sup>, en conjunción con el Plan de acción para la defensa europea (EDAP) de la Comisión Europea, marcando tres prioridades estratégicas: responder a los conflictos y crisis externas, reforzar las capacidades de los socios y proteger a la Unión y a sus ciudadanos.

<sup>6</sup> Alaminos Hervás, M.ª Á. (27/11/2018). Las estrategias de seguridad de la UE (2003-2016): contexto político, cambios esenciales y evolución de las prioridades políticas europeas relativas a África en materia de seguridad. *Comillas Journal of International Relations* n.º 13.

<sup>7</sup> Implementation Plan on Security and Defence. (14/11/2016). Note 14392/16 from the ARVP to the Council of the European Union.

En desarrollo de este plan, y con el acicate añadido de la inminente salida del Reino Unido de la UE —país que venía bloqueando sistemáticamente el avance de la PCSD— se ponen en marcha numerosas iniciativas ligadas a cumplir con ese «nivel de ambición», como la cooperación estructurada permanente (PESCO), la revisión coordinada de la defensa (CARD), el fondo europeo de defensa o el pacto por la PCSD civil (*Civilian Compact*), básicamente ligadas al desarrollo de las capacidades necesarias para lograr la autonomía estratégica de la UE.

Es en este contexto cuando, en el marco de un taller dedicado a la *coherencia entre las iniciativas de defensa de la UE* en septiembre de 2019, Alemania presenta una propuesta que denominó *Strategic Compass*, brújula estratégica, con el objetivo de mejorar las sinergias de las diferentes iniciativas y cumplir con el nivel de ambición de la UE en el área de seguridad y defensa, ubicándose jerárquicamente justo debajo de la *Estrategia Global de Seguridad de 2016*.

Se trataba de «operacionalizar» el nivel de ambición establecido por esta, ya que entre el nivel del Plan de implementación y el nivel técnico de resultados de las distintas iniciativas e instrumentos habría un vacío a cubrir, del que se ocuparían los Estados miembros (frente a la responsabilidad del SEAE y la Comisión en el Plan de implementación y el EDAP).

El debate interno de la propuesta alemana condujo a la aprobación, en el Consejo informal de asuntos generales de ministros de Defensa de junio de 2020, «del inicio del trabajo hacia la adopción de una brújula estratégica en 2022», partiendo de un análisis del contexto de seguridad, estabilidad y priorice los objetivos de la UE en materia de seguridad y defensa, proponiendo medidas concretas para hacer frente a los desafíos y amenazas identificados, desarrollando las capacidades para ellos y apoyándose en los socios cuando sea necesario.

## Objetivos - contenido

### El concepto estratégico

El concepto estratégico de la OTAN, un documento con más de setenta años de historia, «describe el propósito y la naturaleza perdurables de la Alianza, sus tareas fundamentales de seguridad y los desafíos y oportunidades que enfrenta en un entorno

de seguridad cambiante. También especifica los elementos del enfoque de seguridad de la Alianza y proporciona directrices para su adaptación política y militar»<sup>8</sup>. La propia organización pues no señala objetivos concretos sino que apunta cuál es su contenido, es decir, se trata básicamente de una declaración de lo que debe guiar la acción de la Alianza, de lo que debería hacer, en términos suficientemente flexibles. Existe sin embargo un segundo objetivo, íntimamente ligado al principal, que es mostrar al resto de la comunidad internacional cómo ve la OTAN el contexto de seguridad y cuál será la línea de acción de la organización para el siguiente periodo.

En el actual concepto estratégico de la organización, el de Lisboa 2010, esa relación objetivos-contenido se concreta en un breve análisis de las amenazas del entorno y el establecimiento de las tareas fundamentales (*core tasks*) de la Alianza: seguridad colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa (partenariados). El resto del documento, a excepción del apartado referido a la adaptación y reforma de la Alianza, se dedica a desarrollar esas tareas fundamentales, como la disuasión y defensa asociada a la seguridad colectiva (incluyendo capacidades y el tema nuclear), los mecanismos de gestión de crisis (con propuestas de medidas a desarrollar) y las relaciones más destacadas en materia de partenariados (respecto a socios clave como la UE o la ONU, la «política de puertas abiertas»).

### La brújula estratégica

Las conclusiones del Consejo de junio de 2020<sup>9</sup> describen cuatro objetivos para el documento:

- Primero, debe *mejorar y guiar* la implementación del nivel ambición esbozada en el Plan de implementación acordado en el contexto de la *Estrategia Global de Seguridad de 2016*.
- En segundo, «podría contribuir aún más a desarrollar la cultura europea de seguridad y defensa».
- En tercer lugar, «definirá las orientaciones políticas, metas y objetivos específicos en áreas como gestión de crisis, resiliencia, desarrollo de capacidades y asociaciones».

<sup>8</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_56626.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm)

<sup>9</sup> Council Conclusions on Security and Defence. (17/6/2020). Note by the General Secretariat of the Council 8910.

- Finalmente, debe «proporcionar una orientación coherente» a las iniciativas de seguridad y defensa de la UE que han surgido desde 2016.

El ARVP Josep Borrell utilizó términos quizás mucho más explícitos en la declaración que remitió a la prensa el 12 de noviembre de 2021<sup>10</sup>, momento en que los Estados miembros recibieron el primer borrador del documento para su discusión en el Consejo en formato «jumbo» apenas tres días después: «La brújula estratégica está diseñada para responder a tres preguntas, ¿a qué retos y amenazas nos enfrentamos?, ¿cómo podemos agrupar mejor nuestros activos y gestionarlos eficazmente?, ¿y cuál es la mejor manera de proyectar la influencia de Europa como actor regional y global?».

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) propuso el traslado de estos objetivos al texto de la brújula a través de un *documento de alcance* (*scoping paper*) distribuido en febrero de 2021<sup>11</sup> que plantea implícitamente una propuesta de contenido: un capítulo inicial con el análisis de desafíos y amenazas y que incluya principios y valores que guíen la acción y una segunda parte que debería describir qué es lo que, a la luz del análisis, debe hacer la UE en materia de gestión de crisis (primer *cesto*) y de resiliencia (segundo *cesto*), qué capacidades se necesitarán (tercer *cesto*) y cómo reforzar el apoyo y cooperación de la UE con sus socios (cuarto *cesto*).

El *scoping paper*, tras apuntar la estructura, recoge exhaustivamente, *cesto a cesto*, una propuesta de objetivos generales de la UE en cada uno de ellos (un total de catorce) acogiendo tanto las iniciativas ya en curso en dichos ámbitos —como PESCO y el Compact civil en el «cesto» de capacidades— como otras de potencial planteamiento.

## Proceso

### El concepto estratégico

La OTAN no ha codificado un procedimiento para la redacción de este tipo de documentos; de acuerdo con el mandato librado por

<sup>10</sup> Una brújula estratégica para Europa. <https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-strategic-compass-by-josep-borrell-2021-11/spanish>

<sup>11</sup> Scoping Paper: Preparation of the Strategic Compass. (8/2/2021). Note from EEAS to Delegations 5986. Document partially accesible to the public 21/5/2021.

los aliados en la pasada Cumbre de Bruselas, es el secretario general de la organización el encargado de liderar el proceso de elaboración, y por tanto este tiene un margen importante de decisión. Con toda seguridad, las consultas por su parte con los aliados comenzaron inmediatamente después de la citada cumbre, con el objetivo de constatar los elementos de consenso y de controversia entre los Estados miembros cara a conformar su propuesta.

En esta ocasión, de un modo similar a cómo gestionó su *Iniciativa OTAN2030*, el secretario general Stoltenberg ha decidido trasladar a las audiencias de los Estados miembros (y también, como no, al resto de actores del ámbito de la seguridad y la defensa) el debate sobre el concepto estratégico a través de la celebración de una serie de seminarios, bajo el lema «Towards NATO's Strategic Concept», sobre elementos que se consideran fundamentales en esta reflexión.

Para los seminarios, que combinan un formato restringido para los aliados con el componente de diplomacia pública, se han elegido como temas la disuasión y la defensa, la estabilidad internacional y la defensa del orden basado en normas, los desafíos del futuro (nuevas tecnologías) y los partenariados.

Siguiendo el modelo OTAN 2030, es probable que el Secretariado Internacional de la OTAN organice otros eventos de diplomacia pública relativos al concepto, con horizonte en la Cumbre de Madrid 2022. No es desdeñable el aporte que este tipo de acciones puedan aportar al proceso, especialmente los que provengan de organizaciones públicas de los Estados aliados, como la Asamblea Parlamentaria de la OTAN o centros reconocidos de pensamiento en el ámbito de la diplomacia y la defensa. No obstante, lo definitivo serán las negociaciones que, en el segundo semestre de 2022, tengan lugar en el seno del Consejo Atlántico cara a la adopción de un texto final a presentar en junio en Madrid.

### La brújula estratégica

De acuerdo con el cronograma establecido tras las Conclusiones del Consejo de junio de 2020<sup>12</sup>, el proceso se inició con la elaboración de un análisis de riesgos y amenazas *360 grados* a cargo del SIAC, el «Single Intelligence Analysis Capacity», compuesto por el Centro de Inteligencia de la UE (INTCEN) y la Inteligencia

<sup>12</sup> [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/towards\\_a\\_strategic\\_compass-2021-11.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/towards_a_strategic_compass-2021-11.pdf)

del Estado Mayor militar de la UE (EUMS) basado en las aportaciones de la inteligencia civil y militar de los Estados miembros. Se presentó a los mismos en noviembre de 2020.

Aunque su contenido es clasificado, el SEAE hizo público un memorándum<sup>13</sup> que incluye algunas claves sobre su contenido: apunta tendencias globales, regionales y finalmente las que apuntan directamente a la UE; no ofrece una visión planetaria de los riesgos o las crisis, sino que se centra en las que afectan directamente a la UE, sin priorizar, o que era previsible desde el momento en que se decidió que fueran las agencias de inteligencia (nivel técnico) las que se ocuparan de aportar los elementos del análisis, evitando discusiones potencialmente divisivas dada la variedad de interpretaciones sobre qué supone un riesgo o amenaza para cada uno de los Estados miembros.

A la distribución del análisis siguió una fase de *diálogo estratégico* que debía conducir al desarrollo del documento de la brújula durante la segunda mitad de 2021. Esta fase se ha extendido durante casi un año, hasta que el ARVP Borrell trasladó a los Estados miembros el primer borrador de la *brújula estratégica* en noviembre de 2021. El diálogo se plasmó en la elaboración y distribución entre Estados de documentos informales, *non papers* o *food for thought*, en el que sirvieron para negociar y fijar posiciones.

También se celebraron seminarios y talleres —incluso a nivel ministerial— a cargo de los propios Estados miembros y también de otras instituciones de la Unión, destacando los del Instituto para Estudios de Seguridad de la UE, EUISS. Todo ello, informando la labor del SEAE, que es el *penholder* del ejercicio.

Tras la distribución del primer borrador en noviembre de 2021, los trabajos sobre el texto se realizan a través de los canales habituales de discusión de los documentos del ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa; debates en el Comité de Política de Seguridad, COPS, y sus grupos de trabajo —el político-militar y el de gestión civil de crisis— para posteriormente pasar al mecanismo general de aprobación por parte de los Estados miembros, que para la *brújula estratégica* está prevista en marzo de 2022.

<sup>13</sup> Questions and answers: Threat Analysis – a background for the Strategic Compass. (20/11/2020). [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2020\\_11\\_20\\_memo\\_questions\\_and\\_answers\\_-\\_threat\\_analysis\\_-\\_copy.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2020_11_20_memo_questions_and_answers_-_threat_analysis_-_copy.pdf)

### ¿Seguridad euroatlántica vs seguridad europea?

El análisis comparado entre los dos procesos arroja un primer resultado evidente: la cronología ofrecería una posibilidad de interacción, ya que en ambos casos los procesos coinciden en el tiempo; el del contenido del concepto OTAN se inició en el mismo momento en que los aliados acordaron su revisión en junio de 2021 —aunque no entrará en una etapa concluyente de elaboración hasta pocas semanas antes de la Cumbre de Madrid— y el de la brújula había comenzado en 2020. No obstante, el hecho de que la brújula se vaya a adoptar tres meses antes que el concepto podría llevarnos también a pensar que, objetivamente, tiene más posibilidades de influir la primera en el segundo, ya que el debate del concepto seguiría abierto cuando el de la brújula ya haya concluido.

Por otra parte, el factor tiempo marca importantes diferencias en cuanto al proceso. El concepto es un instrumento que la OTAN lleva ya siete décadas utilizando, que se ha ido perfeccionando por experimentación práctica y está consolidado como guía de la organización, mientras la brújula es una absoluta novedad dentro de la UE, no existen antecedentes ya que los documentos estratégicos anteriores no son comparables ni en objetivos ni en alcance. La revisión del concepto vigente va a llevarse a cabo en el plazo de un año, el que media entre las cumbres de la Alianza de Bruselas y la de Madrid, mientras la brújula, que parte de cero, cumplirá en su momento de endoso por los Estados miembros, más de dos desde que apareció su propuesta.

Aparte del binomio tradición/innovación, los mecanismos que se ponen en marcha en ambas organizaciones para impulsar la elaboración de los documentos se mueven claramente en coordenadas muy distintas, tanto por el ámbito competencial y ritmo de trabajo de los respectivos *penholders* (el Secretariado Internacional de la OTAN, cuya estructura lidera el secretario general, y el SEAE en la UE, encabezado por el ARVP) como por el número de instancias/organismos/instituciones involucradas en los trabajos (toda la estructura de la PESC, desde el COPS y sus grupos de trabajo, el grupo de Relaciones Exteriores, RELEX, el Comité de Representantes Permanentes y finalmente el Consejo, por parte de la UE, mientras por la OTAN es competencia reservada al Consejo Atlántico). Baste como ejemplo la movilización de instituciones nacionales y comunitarias que fue necesaria para completar el análisis de amenazas y desafíos de la brújula.

En cuanto a contenido (teniendo como referencia los antecedentes de los conceptos de la OTAN y de los elementos que se han

hecho públicos respecto a la brújula, porque el borrador de esta es clasificado y del concepto no existe texto alguno aún) ambos se inician de modo similar, con un análisis de los riesgos y amenazas que enfrentan las respectivas organizaciones y el señalamiento de las tareas de la organización, señalándose a continuación la respuesta de la organización a través del establecimiento de una serie de objetivos y tareas, las *core tasks* en el caso de la OTAN y los «cestos» en el de la brújula.

Los *core tasks* (seguridad colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa) y los *cestos* (gestión de crisis, resiliencia, capacidades y partenariados) parecen compartir conceptualmente objetivos —y potencialmente medidas o acciones— en lo que se refiere a los aspectos de gestión de crisis y el régimen y tratamiento de los socios con los que poder contar.

Se puede apuntar no obstante una primera e importante diferencia: el concepto, en su tratamiento de la disuasión y defensa de la Alianza, incluye la fuerza nuclear, un elemento que no puede aparecer en la brújula ya que el único miembro de la UE con esa capacidad es Francia y ni siquiera está integrada en el Grupo de Planes Nucleares de la OTAN, «conservando una fuerza de disuasión nuclear independiente»<sup>14</sup>. Por el contrario, la brújula probablemente incluirá, con un cierto nivel de detalle, elementos relativos a las misiones civiles de la PCSD, algo que no figurará en los enunciados del concepto.

La distinta consideración de la seguridad colectiva es también una diferencia importante en cuanto a la fijación de las prioridades en ambos documentos. Esta *core task*, que es la esencia fundacional de la OTAN, encarnada en el famoso artículo 5 del Tratado de Washington<sup>15</sup> (de hecho buena parte de aliados la

<sup>14</sup> Declaraciones del presidente de la República Francesa, Nicolas Sarkozy, con ocasión del retorno de Francia a la estructura militar de la OTAN. Discurso en la Escuela Militar de París. (11/3/2009).

<sup>15</sup> «Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte. Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas adoptadas en consecuencia serán inmediatamente puestas en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales».

considera la primera jerárquicamente entre las tres) no aparece entre los objetivos de la brújula enunciados en las Conclusiones del Consejo de junio de 2020, a pesar de que existe en el Tratado de la UE un artículo similar, el 42.7<sup>16</sup>, si bien es cierto que este reconoce para los Estados miembros de la Unión que también lo son de la OTAN, esta seguirá siendo «el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta».

La centralidad de la tarea de seguridad colectiva en el concepto y en la OTAN y la falta de referencias en los objetivos de la brújula ilustra a la perfección la diferencia esencial en cuanto a contenido entre ambos documentos: las tareas definidas en el concepto estratégico son las tareas esenciales de la organización como tal, su razón de ser, mientras que las incluidas en la brújula son obviamente solo una parte de las de la UE, y muchas de ellas necesitadas de un desarrollo futuro, mientras que las de la OTAN ya llevan tiempo en marcha, aportando en el nuevo concepto nuevas estrategias para su desempeño. Su importancia para la OTAN es fundacional, mientras, a través de la brújula, la UE está innovando en el ámbito de la seguridad y la defensa.

Podría utilizarse como símil el del edificio construido a lo largo del tiempo, en el que es necesario bien reorganizar las dependencias, ampliarlas o añadir anexos (el concepto) frente a una nueva construcción, que debe utilizar ciertos elementos preexistentes y coordinar con otros nuevos (la brújula, que además de ofrecer una guía estratégica innovadora debe gestionar su coherencia con las iniciativas ya en marcha en ese ámbito). Desde este punto de vista, las diferencias acumuladas en el análisis nos llevarían a la conclusión de que no estamos ante dos caras de una misma moneda, sino que se trata de dos monedas diferentes... si no fuera porque veintiún miembros de la OTAN lo son también de la UE, y para ellos, la red de relaciones que genera la doble pertenencia transforma la visión sobre el alcance e implicaciones de ambos procesos.

Aliados y Estados miembros de la UE compartimos los principios y valores ligados a la defensa de la libertad, la democracia, el Estado

---

<sup>16</sup> «Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros. Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta».

de derecho y el orden internacional basado en normas, y la OTAN y la UE se mueven generalmente en parámetros similares en cuanto a necesidades de seguridad, pero las disonancias generadas por los distintos intereses nacionales y condicionantes geopolíticos de los Estados miembros que no lo son de ambas organizaciones al mismo tiempo —e incluso en ciertos temas los de algunos que sí lo son— plantean situaciones complejas que han llegado a cuestionar la compatibilidad del avance de la UE en materia de seguridad y defensa con la cobertura suministrada por la OTAN.

Lo cierto es que para los aliados que son miembros de la UE, el avance de esta en materia de seguridad y defensa, especialmente a partir de la publicación de la *Estrategia Global de Seguridad de la UE de 2016*, el desarrollo de la PCSD, de las operaciones militares y misiones civiles de la UE y el lanzamiento de las iniciativas destinadas a proveer a la Unión de una capacidad de obrar, la coordinación entre ambas organizaciones ha dejado de ser una opción para convertirse en una necesidad.

La eficacia en la asignación de recursos limitados, tanto en materia de contribución de capacidades a las acciones e iniciativas de ambas organizaciones como en el de financiación, destaca entre las razones para establecer esa coordinación, sincronizando el ciclo de capacidades e invirtiendo de manera inteligente y armonizada en proyectos de interés común: la complementariedad es la clave.

Con el horizonte en la elevación del nivel de relación que supondrá la adopción de una nueva Declaración Conjunta UE-OTAN, la tercera tras las de 2016 y 2018, la simultaneidad de los procesos de elaboración de la brújula y el concepto ofrece una extraordinaria oportunidad para afianzar el alineamiento y la coordinación de ambas organizaciones, que las declaraciones conjuntas han extendido a ocho áreas concretas (desde lucha contra las amenazas híbridas al diálogo político, pasando por la industria de defensa y el fortalecimiento de las capacidades de los socios) con más de setenta acciones conjuntas.

Nada puede ayudar más a un desarrollo armónico de la defensa europea que seguir líneas estratégicas coordinadas con las de la Alianza, en el convencimiento de que una Europa más fuerte en defensa refuerza la OTAN y viceversa. Desde este punto de vista, al menos para los aliados que son también Estados miembros de la UE, se podría decir que brújula y concepto son en cierto modo caras de una misma moneda, la de la seguridad y la defensa europea.



## Capítulo séptimo

### La OTAN: retrovisor y luces largas

*Pere Vilanova*

#### Resumen

La OTAN es, sobre todo, un compendio de paradojas. La *desorientación estratégica* de la OTAN parte del hecho de que el escenario de una guerra real con Rusia resulta poco fiable, y mientras no haya una amenaza o ataque militar contra un Estado miembro, la OTAN no puede responder. Es precisamente esta peculiar *visión del mundo* en la que vive la OTAN desde 1992, de la que se deriva su *desorientación estratégica* sin que estemos todavía en condiciones de determinar si la crisis es *estructural* o *coyuntural*, o que haya adquirido una dimensión irreversible o no.

Pero la conclusión es clara: cuesta mucho definir el sentido último de la OTAN en el mundo post-bipolar de estos inicios del siglo XXI, dada la dificultad de definir una *doctrina estratégica estable y global* en un mundo desregulado, así como la dificultad de traducir esta doctrina estratégica en una estructura militar funcional, operativa y adaptada a escenarios de intervención, mínimamente creíbles y verosímiles. El nuevo concepto estratégico deberá intentar responder a este interrogante, si bien no cabe esperar que incluya grandes reestructuraciones ni en sus principios, ni en las complejas relaciones entre Europa y los Estados Unidos.

**Palabras clave**

Paradojas, desorientación, peculiar, dificultad, verosímiles, interrogante.

## Una organización llena de paradojas

La OTAN, organización militar de la Alianza Atlántica, ha cumplido la respetable edad de setenta y tres años —lo que no es poca cosa—, hasta el punto de que algunos hablan de *tercera edad*, otros de *segunda juventud*, aunque la verdad sea más complicada de leer.

En 2022, la OTAN es, sobre todo, un compendio de paradojas. La primera es que, aunque con un perfil militar, la OTAN se presenta como una alianza eminentemente política que ha atravesado la historia contemporánea desde 1949 hasta hoy, sobreviviendo a la Guerra Fría, la caída del comunismo soviético —su auténtica razón de ser—, y a estos últimos veinticinco años *post-bipolares* tan complicados de entender.

La segunda paradoja es que, desde 1949, el texto fundacional, el Tratado de Washington —o más formalmente el Tratado del Atlántico Norte—, parece haber cumplido satisfactoriamente su función como tratado internacional. No ha tenido que ser modificado, excepto en dos detalles menores: en 1951, cuando se añadió una mención a las islas mediterráneas territorio de Estados miembros (a petición de Turquía y Grecia, que ingresaron en 1951), y en 1962, cuando desaparece la anacrónica mención a los *departamentos franceses* (Argelia) que estaban incluidos en el concepto de defensa territorial de la Alianza. En cambio, lo que sí ha cambiado — más de una vez— son aspectos como las estructuras operativas militares, el número de miembros al crecer hasta treinta a día de hoy, y otras estructuras complementarias.

Pero la paradoja radica en el detalle. En lo que sí es muy preciso el Tratado es en el campo geográfico de aplicación, que es, literalmente, el Atlántico al norte del trópico de Cáncer, incluidas las islas del Mediterráneo que forman parte de los Estados miembros del Tratado. No habla, sin embargo, de ningún meridiano, no pone límites de actuación hacia Oriente. De modo que, si asumimos que el campo de operaciones tiene que ser literalmente el Atlántico Norte, incluyendo las islas mediterráneas de las Baleares, Córcega, Cerdeña y toda isla o islote perteneciente a Turquía o Grecia, entonces deberíamos preguntarnos ¿qué hace la OTAN en Afganistán? En Bruselas, sede de la Alianza Atlántica, estas preguntas no parecen interesar demasiado.

Una tercera paradoja es aún más seria. La OTAN cumplió —hay unanimidad entre los expertos— las funciones asignadas durante

toda la Guerra Fría: la disuasión ante el enemigo central, de hecho único, que era la Unión Soviética. No hubo guerra efectiva directa entre el Este y el Oeste, a pesar de que la OTAN y el Pacto de Varsovia (organización homóloga del bloque soviético) se miraron fijamente a los ojos durante cuarenta y cinco años. Con algunos sustos: crisis de Berlín (1953, 1961), las revueltas en Budapest (1956) y Praga (1968), movimientos de contestación en Polonia (1980), la crisis de los misiles de Cuba (1961), etc. Es decir, la disuasión, visto desde hoy, parece que La OTAN funcionó porque *no pasó nada*, al menos en Europa, directamente entre Estados Unidos y la Unión Soviética (y sus respectivos aliados). Dicho de otra manera, se puede decir que la OTAN funcionó sobre la base de no tener que entrar en operaciones: nunca, ninguna operación.

En cambio, a partir de 1991, desaparecida la Unión Soviética, la OTAN ha entrado varias veces, en los últimos años, en operaciones reales (Bosnia Herzegovina, Kosovo, Afganistán, piratería en aguas del Índico). El problema es que estas operaciones (algunas funcionaron adecuadamente en relación a los fines buscados), dan la sensación de que no han ido del todo bien, que no han terminado de funcionar correctamente, incluso en casos más exitosos como son los de Bosnia Herzegovina y Kosovo. Es el problema clásico de pasar de la teoría a la práctica: las cosas —en las relaciones internacionales como ocurre en la vida cotidiana— muchas veces no acaban de ir *según el libro de instrucciones*. Y esto, no es una cuestión menor.

La cuarta paradoja resulta aún más seria, y se ha puesto de manifiesto realmente en estos años de mundo *post-bipolar*. La OTAN ganó la Guerra Fría, pocos lo dudan, pero quedó tan desorientada estratégicamente al desaparecer el *enemigo* visible y creíble que era la Unión Soviética, su amenaza frontal, que aún no se ha recuperado. Ello es debido a que, por un lado, ganó la Guerra Fría sin ninguna batalla militar, sin que existiera una rendición de las tropas enemigas. De hecho, el adversario, *jugando sucio*, se volatilizó —*implosionó*— por dentro, como consecuencia de la Perestroika que hizo un trabajo que remataron con entusiasmo las quince repúblicas federativas que conformaban la URSS.

Aunque estas repúblicas se convirtieron en quince nuevos Estados soberanos internacionalmente reconocidos, Rusia, desde mucho antes del presidente Putin, quiere hacerlas *volver a casa*, o al menos situarlas bajo su área de influencia directa. Muchas gente en Europa no parece haber entendido gran cosa de lo que pasa

en Ucrania, pero desde 1992, Rusia ha potenciado, tolerado, o amparado al menos cinco amputaciones territoriales de Estados soberanos exsoviéticos vecinos: Abjasia, Osetia del Sur, Nagorno Karabaj, Transnistria y, actualmente, partes de Ucrania. La paradoja es que la OTAN, ante esta situación, no puede hacer gran cosa más allá de maniobras simbólicas en los países Bálticos, o Polonia.

### La «desorientación estratégica» de la OTAN

Partimos del hecho de que el escenario de una guerra real con Rusia está, en nuestra opinión, totalmente excluido, y además, los artículos 5 y 6 del Tratado de Washington son taxativos: mientras no haya una amenaza o ataque militar contra un Estado miembro, la OTAN no puede responder. Es precisamente esta peculiar *visión del mundo* en la que vive la OTAN desde 1992, de la que se deriva su *desorientación estratégica*.

Por ello, vale la pena analizar lo que representa un documento esencial en la doctrina OTAN, el llamado concepto estratégico, que es el documento esencial de referencia que la OTAN produce regularmente a lo largo del tiempo, con el fin de fijar su posición en el mundo, así como las diferentes hipótesis con las que puede verse enfrentada. El actual es de 2010, los anteriores son de 1999 (50º aniversario del Tratado), de 1991, y los anteriores, escasos, ya son mucho más *de Guerra Fría*, es decir épocas convencionales ideológica y operativamente. El de 2010 (como los de 1999 y 1991) merece una lectura atenta, porque describe bien este *desajuste* estratégico.

La primera constatación es que los debates sobre seguridad atlántica atraen muy poca atención en Estados Unidos; de hecho, casi no interesan. El tema suscita posiciones muy enfrentadas dentro de la clase política norteamericana y no digamos ya, en su opinión pública<sup>1</sup>. Si hay matices, tienen más bien que ver con las consecuencias que algunas decisiones concretas, por ejemplo en materia de industria de armamento, pueden tener al otro lado del Atlántico. No será, por ello, fácil *restablecer mínimamente* la relación transatlántica tal y como existía con anterioridad al 2000, y mucho menos crear una nueva, o lograr unanimidades que ya no existen y difícilmente volverán.

<sup>1</sup> Como ha hecho notar Vilboux, N. (2003). Le débat sur la PESD aux Etats Unis. *Vers une politique européenne de sécurité et défense*. París, Economica.

En última instancia, lo que *siempre* (es decir, desde 1992) ha preocupado a los analistas es una cosa muy concreta: entender si los europeos serán capaces de avanzar en el terreno de una Política Exterior de Seguridad Común (y su correlativa Política Común de Seguridad y Defensa), y, de ser así, si o harán en perjuicio sobre todo de la *solidaridad* (según unos) o la *disciplina* (según otros) entre sus miembros.

Ello se traduce, entre la élite norteamericana, en dos actitudes de distinto tipo que se reflejan en las sucesivas administraciones, pues de Clinton a Biden, pasando por Bush y sobre todo por Trump, hay significativas diferencias que tienen que ver sobre todo con sus respectivas concepciones globales del papel de Estados Unidos en el mundo (*poder suave* o *poder fuerte*, liderar o imponer, multilateralismo o unilateralismo). Y eso siempre ha determinado el ser y el devenir de la OTAN.

La primera, muy arraigada en la tradición norteamericana aislacionista, desconfía de Europa, y no descarta una estrategia de *disengagement* (de desvinculación) relativa, basada en la premisa de que los europeos han de asumir plenamente la totalidad de sus obligaciones en materia de defensa. Se trata, sobre todo, un argumento presupuestario.

La segunda, más centrista, más cosmopolita, y persiguiendo igualmente la defensa del *interés nacional* (auténtica brújula de toda política exterior norteamericana desde F. D. Roosevelt), se preocupa realmente de las relaciones con Europa y, por tanto, desearía a la vez un progreso de los europeos en materia de seguridad y defensa que incluyera la mejora de sus propias capacidades, pero de modo compatible —o incluso en sinergia— con la OTAN, y bajo el liderazgo de esta. En otras palabras, cuanto más mejoren los europeos en seguridad, más fuerte será la OTAN, y cuánto más fuerte esta sea, mejor para todos. Desde luego, la Brookings Institution, la revista *Foreign Affairs*, la Rand Corporation (con matices), o el Carnegie Endowment for Peace, abogan por esta óptica.

Esta segunda corriente, por ejemplo, considera que la OTAN tiene que ser lo suficientemente flexible para que, en temas de agenda únicamente europea, los socios europeos de la OTAN puedan actuar autónomamente —todos o varios de ellos—, pero consultándose en el seno de la Alianza Atlántica para verificar que Estados Unidos no considera el tema como perteneciente a la agenda OTAN.

Ahora bien, aunque los Balcanes, a principios de los noventa, fueron considerados por los Estados Unidos un asunto *de y para* los europeos, adoptando una actitud expresamente aislacionista, en 1995 el presidente Clinton irrumpió, sin embargo, en escena de modo decisivo, al considerar que era un tema *de todos*, es decir suyo y también de la OTAN.

Intentemos entonces, partir de la hipótesis de que no estamos todavía en condiciones de determinar si la crisis (que pocos cuestionan) del vínculo transatlántico es *estructural* o *coyuntural*, o que siendo lo primero (estructural) haya adquirido una dimensión irreversible o no. La manera errática como la administración Biden (a mediados de febrero de 2022) ha venido actuando más bien desconcierta que otra cosa, en el seno de los aliados.

Ante esta situación, muchos siguen afirmando que el vínculo transatlántico ha sido *positivo* (o *bueno*), y que, por tanto, *necesariamente superará su crisis*. ¿Por qué se afirma esto? La verdad es que la historia muestra numerosos casos en los que fenómenos institucionales, políticos o normativos, independientemente de su rendimiento, han entrado en crisis y han desaparecido cuando se han dado las condiciones objetivas para ello. Insistir, por ejemplo, en que el vínculo va a seguir vigente porque Estados Unidos y Europa *comparten los mismos valores* es un argumento que lleva a la confusión.

Por un lado pueden compartir ciertos valores, pero por el otro tienen visiones del mundo no solo diferentes, sino *cualitativamente* diferentes, incluso puede que incompatibles. En verdad, el vínculo transatlántico fue un producto explícito del mundo bipolar, una consecuencia directa de la Guerra Fría; y por tanto, desaparecida la lógica bipolar, ¿por qué no habría de quedar afectado este?

En el mismo sentido, cabe recordar que la superioridad militar y/o económica no permiten obviar la *interdependencia* como elemento estructural constante, determinante, de valor objetivo, e insoslayable. Desde esta perspectiva, se entiende mucho mejor que, por mucha superioridad militar que se tenga, el unilateralismo no es una opción a la carta, en la que el actor más poderoso puede decidir elegir, no elegir, utilizar temporalmente, o marginar a voluntad. Al contrario, el multilateralismo es la versión aplicable de la interdependencia y es inevitable cuando has intentado salir del mismo para terminar regresando voluntariamente, o bien es la realidad la que te devuelve a él.

## Las contradicciones de la política norteamericana

Y también hemos asistido a una interesante confirmación a gran escala de las interacciones entre política exterior y política interior, que ha tenido lugar en Estados Unidos, en Europa y en todo el mundo. En el caso de Estados Unidos, el 11 de septiembre de 2001 produjo un consenso nacional fenomenal, que luego derivó en unas formas de ejercicio del poder por parte de la Administración que con el tiempo ha desvelado sus efectos más devastadores. Desde la Patriot Act y la Orden ejecutiva de creación de tribunales militares, hasta los excesos contra prisioneros en Guantánamo e Irak, el balance es abrumador.

En efecto, las presidencias Bush y Trump, con el tiempo, tendrán una utilidad excepcional para los analistas de la política internacional, tanto desde la óptica de su dimensión global, como por sus efectos en política interior. Aunque hay que precisar que han sido muy distintas entre sí. El presidente Bush tuvo una política exterior que podemos analizar, describir y en su caso criticar desde el punto de vista de la seguridad global. El presidente Trump, no. Es un caso totalmente aparte. Su política exterior puede considerarse generalmente errática, difícilmente comprensible, aparentemente contraproducente y deliberadamente ofensiva para Europa, para la OTAN, y para el propio vínculo transatlántico.

Recordemos que ya el 24 de abril de 2001, hace pues veinte años, meses antes del 11 de septiembre, el *New York Times* publicaba un monográfico especial sobre «La América de Bush», en el que en primera página, y bajo el epígrafe «Un presidente con una nueva visión», afirmaba que el presidente Bush:

«Llega con una visión radicalmente diferente de su Gobierno y de América en todo lo referente al mundo y sus problemas... En asuntos globales, el presidente Bush percibe un papel internacional mucho más limitado para la única superpotencia mundial. No cree que Estados Unidos sea responsable de las negociaciones de paz en Oriente Medio. No cree tampoco que Estados Unidos tenga que ayudar a "crear naciones", ya sea en los Balcanes o en Oriente Próximo».

En otras palabras, durante los diez meses posteriores a su elección, el nuevo presidente fue percibido por los especialistas como un partidario del retorno al aislacionismo más cerrado (predominante, por cierto, en la política exterior de Estados Unidos hasta Franklin D. Roosevelt).

Pero esta etapa localista duró poco. Se podría pensar que esto fue así hasta el 11 de septiembre, fecha a partir de la cual, según una muy extendida opinión, los atentados de Nueva York y Washington cambiaron el sistema mundial. Pero el diagnóstico del mencionado artículo es significativo y no queda anulado, por sí solo, con el 11 de septiembre. Cabe otra respuesta, en forma de pregunta, y que hay que formular así: en ausencia de una política exterior clara y bien definida, el 11 de septiembre ¿no vino acaso a proporcionar a la Casa Blanca un símil de política exterior, un sustituto de estrategia global (se entiende aquí *sustituto de estrategia global* en el sentido de una caricatura de lo que George Kennan, o Henry Kissinger, entendían por *Grand Strategy* o gran estrategia), incluso un panorama estratégico a escala internacional? Y ¿por qué no una dimensión *moral*, no menos global, pero al servicio del *interés nacional* de Estados Unidos? Y aquí es donde había que introducir a la OTAN en la ecuación.

En el mismo sentido, Samuel Huntington publicaba en 1999 (bajo Clinton) un artículo que nada tenía que ver con el choque de civilizaciones, titulado «La superpotencia solitaria»<sup>2</sup>, y en el que analizaba la política exterior de Estados Unidos en la siguiente línea argumental:

«Ni la Administración, ni el Congreso, ni los ciudadanos están dispuestos a pagar los riesgos de un liderazgo global unilateral... La opinión pública norteamericana no ve ninguna necesidad de agotar esfuerzos ni recursos para asegurarse la hegemonía. En una encuesta de 1997, solo el 13% de la población decía que prefería un papel preeminente para Estados Unidos (en el mundo), mientras que el 74% manifestaba que quería que Estados Unidos debía compartir el poder con otros países... La mayoría, entre el 55 y el 66%, cree que lo que pasa en Europa, Asia o Canadá tiene poco o ningún impacto en sus vidas... Al mismo tiempo, al actuar como si el mundo fuese unipolar, Estados Unidos puede quedarse cada día más aislado... Caso tras caso, Estados Unidos está cada vez más solo, con pocos compañeros de viaje, enfrentándose al resto del mundo. Entre estos casos se incluye la deuda a Naciones Unidas<sup>3</sup>, las sanciones contra Irak, Cuba, Libia, el tratado de minas antipersona, el efecto

<sup>2</sup> En España, publicado en *Política Exterior* n.º 71. (1999).

<sup>3</sup> Es bien sabido que Estados Unidos era a la vez uno de los mayores donantes pero el mayor moroso en demora de pagos, y, sorprendentemente, estos pagos se pusieron al día en las semanas siguientes al 11 de septiembre de 2001.

invernadero, el Tribunal Penal Internacional y otros. En todos estos temas Estados Unidos está de un lado y la comunidad internacional del otro».

Es extraordinario lo que dice Samuel Huntington y lo dice en 1999!, en un artículo mucho menos conocido y citado que su libro «El choque de civilizaciones», referido a un segundo mandato de Clinton que ahora todos tendemos a recordar como el de una política exterior de liderazgo *suave*, y de firme compromiso con el multilateralismo, la búsqueda del consenso y las coaliciones estables. Ello plantea varios problemas. Uno sería el de la fractura (o *gap*) entre la percepción que el público norteamericano tiene de las prioridades de Estados Unidos en el mundo, y la agenda mundial de las sucesivas presidencias desde 1945.

Otro problema es el de cómo distinguir entre cambios coyunturales y cambios estructurales en la política exterior de Estados Unidos y por ende en el *vínculo transatlántico*. Las reflexiones de Huntington parecían referirse a la política de Bush, y en realidad hablan de Clinton, pero desde luego no hablan de Trump, y no sabemos qué nos dicen de Biden. Se trata de un malentendido analítico. En realidad, hay un fuerte elemento de *continuidad* en la política exterior de Estados Unidos, en el sentido de que desde el fin de la II Guerra Mundial, todas las administraciones presidenciales han perseguido la defensa del *Nacional Interest* a escala global, y desde una perspectiva estratégica global.

En el origen de ello, —si aceptamos 1941 como fecha clave para el entierro definitivo del aislacionismo en política exterior—, está el resultado de la Segunda Guerra Mundial y, más aún, el inicio de la Guerra Fría. En 1947, y como fundamento estructural de la nueva agenda de Estados Unidos y su visión del mundo, aparecen tres formulaciones clave. La Doctrina Truman (y su visión global del mundo de la posguerra), el Plan Marshall (de reconstrucción económica, pero con una ambiciosa estrategia de integración de los países vencidos, Alemania y Japón), y la doctrina de *contención del comunismo*.

Las formulaciones de 1947 relativas al escenario estratégico mundial establecían una vinculación clara y explícita entre Estados Unidos y Europa Occidental, basada en un condicionante del pasado inmediato (la Guerra Mundial) y un elemento del presente (nos referimos al *presente* como la coyuntura de 1947).

El referente del pasado inmediato era, naturalmente, las alianzas forjadas durante la II Guerra Mundial dentro del bloque

occidental, así como el consenso de 1945 y su corolario en la creación de Naciones Unidas. El condicionante del presente, en 1947, lo constituía de modo convincente el estallido de la Guerra Fría, la naturaleza de la amenaza soviética, y su compleja expresión a través de una clara visualización territorial (Este versus Oeste, Europa partida en dos, posteriormente el Muro de Berlín, etc.), acompañada de una clara confrontación estructural, bloque contra bloque, en la que el término *bloque* incluía una base territorial, una delimitación geográfica explícita, un cierto tipo de sistema de gobierno, un modelo económico, una formulación ideológica, capitalismo/democracia versus comunismo/dictadura. Y, sobre todo, un despliegue de medios *defensivos* de una igual claridad conceptual: arsenal militar convencional y despliegue militar convencional, a los que habría que añadir la disuasión nuclear, la competición ideológica, y la competición por ganar influencia en la periferia (puesto que, en suelo europeo, el juego fue muy pronto de *empate*).

Es fácil entender hoy que en un contexto como aquel, el vínculo transatlántico tenía lógica, tenía fundamento, tenía *sentido*, y sobre todo tenía *legitimidad* en términos políticos y sociales. La naturaleza de la amenaza soviética era percibida con una intensidad compartida suficiente como para que otros intereses divergentes (entre Estados Unidos y Europa, y/o europeos entre sí) fueran considerados como subsidiarios. Pero la idea básica sería precisamente esta: «el vínculo transatlántico nació y creció en un contexto muy determinado, que dejaba poco margen a la autonomía decisional de los europeos».

### La dificultad de lograr una doctrina aliada comúnmente aceptada

Pero, ¿en la coyuntura actual, qué espera o exige la Administración Biden de la OTAN? Hace años, en la Cumbre Atlántica de Estambul de 2004, —en la que la OTAN dio la bienvenida a siete nuevos miembros y decidió expandir su presencia en Afganistán y poner fin a su presencia en Bosnia—, los Estados Unidos pidieron una supeditación, o si se prefiere, una *adaptación* de los europeos a su agenda, disfrazada como un *partenariado* entre iguales. Siendo así que la regla *formal* de decisión en la OTAN fue siempre el consenso, la tensión ha sido, desde entonces, inevitable, Bush no obtuvo de sus socios lo que exigía en relación a Irak,

ni de hecho en relación a Afganistán, aunque luego la misión ISAF vino a recomponer las costuras.

En los años sucesivos, la estructura de la OTAN, se mire como se mire, ha venido atravesando una considerable crisis. Como organización, ha sido vista tradicionalmente (en el contexto del mundo bipolar) desde Europa como una organización necesaria y útil, pero a la vez, como una incómoda expresión de la hegemonía norteamericana en asuntos de seguridad y defensa colectiva.

Durante la Guerra Fría, y a pesar de los altibajos propios de los cambios de coyuntura (tensión, escalada, distensión, contención, disuasión), el debate nunca se expresó abiertamente, quedando soterrado bajo la percepción de la amenaza soviética. Por un lado, se acusaba a Estados Unidos de impedir la emergencia de un auténtico *pilar europeo de defensa*. Por otro lado, los europeos, o sería más ajustado a la verdad hablar del *establishment* europeo (gobiernos, élites económicas, gran parte de las élites políticas), admitían sin ambages sentirse más seguros bajo el paraguas de la OTAN.

Pero además, buena parte de la opinión pública europea (y no solo la izquierda comunista o radical) asumían mal la idea de que lo que Estados Unidos quería —y obtenía— era poder disponer de la OTAN como instrumento de *su* política exterior, más que de una política transatlántica común. No obstante, dado que lo que tenían en común los aliados de uno y otro lado del Atlántico era de mayor peso que lo que les dividía (en términos de agendas exteriores), este tipo de tensión se pudo sobrellevar durante varias décadas dentro de la Alianza Atlántica, sin demasiados problemas<sup>4</sup>.

Pero la conclusión es clara: cuesta mucho definir el sentido último de la OTAN en el mundo post-bipolar de estos inicios del siglo XXI, dado que se trata de un sistema internacional tan desajustado y desordenado. Las razones, ya repetidas, serían múltiples, si bien se pueden reducir a dos. La primera es la dificultad de definir una *doctrina estratégica estable y global* en un mundo desregulado, y que, como estrategia, tenga la *claridad visual y el rendimiento* que tuvo la que sostuvo al vínculo transatlántico durante los cuarenta años de la Guerra Fría. La segunda dificultad es traducir esta improbable doctrina estratégica en una estructura militar

---

<sup>4</sup> Aunque la crisis provocada por Francia en los sesenta y la *crisis de los euromisiles* en los ochenta fueron dos episodios de importancia capital, que precisamente certificaron la capacidad de la Alianza de superar sus contradicciones.

funcional, operativa y adaptada a escenarios de intervención, mínimamente creíbles y verosímiles.

Diez años desde la caída del Muro, la Cumbre de la Alianza Atlántica de Washington de 1999, con el pretexto de las celebraciones del 50º aniversario de su fundación, intentó resolver esta ecuación, formulando un intento de refundación doctrinal. El documento, que leído hoy parece abstracto, generalista, intemporal y poco adaptado a los tiempos actuales, presenta dos pilares: la afirmación de que la Alianza, como asociación política entre aliados sigue plenamente vigente y su Carta no ha perdido sentido político; y la voluntad de que la estructura militar se adapte al nuevo escenario.

El mismo intento se expresa en el *Concepto Estratégico de la OTAN de 2010*. Pero este intento de refundación, y basta con leer sus textos en la actualidad para darse cuenta de ello, quedó soterrado por dos acontecimientos. La tentación más extendida es mencionar solo el primero de ellos: el 11 de septiembre. Los atentados de esa fecha habrían *cambiado el mundo*, tesis que aunque no compartamos, podemos admitir que su impacto sobre la *abstracción y atemporalidad* de la supuesta *nueva doctrina* OTAN fue considerable. No hay que olvidar la afirmación (repetidamente invocada por la Casa Blanca desde septiembre de 2001) de que «son las operaciones las que determinan las coaliciones y no a la inversa».

Podemos añadir la radical discrepancia sobre cómo operar contra el terrorismo internacional (relación entre medios y fines, entre efectos y causas, o los límites legales a la acción antiterrorista), la creciente incompatibilidad en cuanto a la concepción de derechos y libertades (lo sucedido en Guantánamo y Abu Ghraib no fue simplemente un *ligero malentendido* entre aliados, sino que señaló una fractura de incompatibilidades y, en el fondo, de valores), no son diferencias menores o accidentales. A la luz de aquellos años, Europa y Estados Unidos deberán tender a buscar puntos de reencuentro, y probablemente ello solo podrá suceder en el marco del multilateralismo, de la OTAN, y especialmente de Naciones Unidas. Pero a día de hoy el test de *resistencia de materiales* pasa sobre todo por el triángulo o si se quiere cuadrilátero Ucrania - Rusia - Estados Unidos - Europa.

El NIC (*Nacional Intelligence Council*), órgano de reflexión de la comunidad de inteligencia norteamericana, elaboró en su momento un informe de perspectiva llamado *Mapping the global future* en el que dibuja la visión del mundo a unos años vista,

que en realidad continúa trabajos anteriores, como *Global Trends 2010*, elaborado en 1997, y *Global Trends 2015*, de diciembre de 2000<sup>5</sup> y así periódicamente hasta hoy. Hasta el informe de diciembre de 2000 la reflexión de este equipo de trabajo estructuraba sus resultados en torno a cuatro ejes temáticos; evolución de la mundialización, paisaje geopolítico, gobernanza global, y seguridad internacional, siguiendo líneas temáticas como: demografía, tecnología, economía, etc., con análisis regionales.

La versión de 2004, mucho más pesimista, sigue mencionando la mundialización como elemento estructural, pero se centra en el desarrollo de *amenazas asimétricas y terrorismo*, aunque ahora cobra protagonismo el término *guerras híbridas*, el impacto sobre la política mundial de las tecnologías de la información, el reto para los Estados de fenómenos transnacionales, y la persistencia de los conflictos internos en muchos países. Y una constatación interesante, se menciona la persistencia de la contestación hacia Estados Unidos, que *siguen siendo la única potencia completa*, lo que es mucho decir.

Estos y otros documentos prosiguen, en el terreno de las novedades respecto de los textos anteriores al 2001, afirmando la importancia estratégica de Asia, económica y militarmente, y en concreto de China, se sugiere un *repliegue de Eurasia*<sup>6</sup>, y sobre todo *la revisión de las relaciones de los Estados Unidos con sus aliados tradicionales*. En concreto, el artículo de *Defense et Strategie del CRIS* aquí citado, sintetiza esta perspectiva en los siguientes términos:

«La fuerza de Europa puede ser la de ofrecer un cierto modelo de gobernanza regional, para potencias emergentes que busquen una alternativa a Estados Unidos. A pesar de la persistencia del antiamericanismo, otras potencias no necesariamente buscarán hacer de contrapeso a Estados Unidos, pero una desconfianza creciente hacia las intenciones norteamericanas alimentará políticas hostiles en diversos lugares del mundo, incluyendo resistencias a los objetivos norteamericanos en las instancias internacionales... Estados Unidos conservará un papel central en un escenario de *Pax Americana*, pero deberían buscar el restablecimiento de sus relaciones con Europa».

<sup>5</sup> Ver *Defense et Strategie*, n.º 12. (Enero 2005). Revista electrónica del CRIS (Centre de Relations Internationales et Stratégiques), de la Universidad París 1-Sorbonne.

<sup>6</sup> En el sentido que da al término Eurasia Brzezinski, Z. (1998). En *El gran tablero mundial*. Barcelona, Paidós. Antiguo consejero de seguridad de J. Carter.

## Una reflexión final

El diagnóstico final es muy significativo, pues si bien se reafirma la potencia de Estados Unidos, su papel y su margen de acción tenderán a verse reducidos<sup>7</sup>. Europa, por su parte, tiene un porvenir incierto: si bien presenta un gran potencial para ser una auténtica potencia mayor, su determinación para hacerlo es hoy por hoy, una incógnita. Pero, en todo caso, se admite que la relación transatlántica sigue siendo decisiva para Estados Unidos y para Europa y que la OTAN sigue siendo esencial.

En definitiva, y en descargo de la OTAN, sin embargo, cabe preguntarse ¿quién no está desorientado estratégicamente desde hace un cuarto de siglo? Adaptarse a un mundo difícil de entender y mutando, o replegarse, ese sería el dilema. Y el nuevo concepto estratégico, a debatir en la cumbre Atlántica de junio de este 2022, deberá intentar responder al mismo, si bien no cabe esperar que incluya grandes reestructuraciones ni en sus principios, ni en las complejas relaciones entre Europa y los Estados Unidos. Habrá que esperar a su aprobación para ver cómo queda reformulado definitivamente el vínculo transatlántico.

---

<sup>7</sup> Ver entre otros: Schmidt, G. J. (2004). La stratégie de sécurité nationale de l'Administration Bush; y Kupchan, C. A. (2004). La légitimité de la puissance américaine en question. En Guillaume Parmentier (coord.). *Les États Unis aujourd'hui: choc et changement*. París, Ed. Odile Jacob.



## Capítulo octavo

### Las Fuerzas Armadas españolas tras la Cumbre de Madrid

*Fernando López del Pozo*

#### Resumen

La creciente importancia de la defensa territorial de los bordes exteriores de la Alianza, junto con la aparición de nuevas formas de guerra híbrida y nuevos espacios de confrontación ciberespacio, ultraterrestre marcará el camino para la modernización de las Fuerzas Armadas de España y del conjunto de los aliados.

La situación geográfica de España es un valor en sí mismo para la Alianza. Desde su posición de retaguardia, España aporta la capacidad de su territorio para constituirse en zona clave para asegurar la movilidad de las fuerzas militares en el área euroatlántica y responder con rapidez a amenazas sobrevenidas en cualquier dirección. Igualmente, aporta su experiencia en el campo de la seguridad cooperativa.

El conjunto de medidas adoptadas por la OTAN hasta ahora permitirán a las Fuerzas Armadas españolas, contribuir, junto con el resto de los aliados, al refuerzo de la postura de disuasión y defensa de la OTAN, alejando, de ese modo, el riesgo de enfrentamiento convencional. Al mismo tiempo, las Fuerzas Armadas españolas deberán realizar un especial esfuerzo para afrontar la guerra híbrida, invirtiendo de manera prioritaria en ámbitos como

la ciberdefensa, las operaciones de información, o la explotación del espacio ultraterrestre.

**Palabras clave**

Situación, retaguardia, contribuir, inversión, refuerzo, prioritario.

## Introducción

La Cumbre de Madrid (29-30 junio 2022) llega en un momento crucial para el futuro de la Alianza Atlántica.

A los jefes de Estado y Gobierno reunidos en Madrid les corresponderá tomar decisiones fundamentales en el marco de la *Iniciativa NATO 2030*; un ambicioso paquete de medidas para impulsar la renovación integral de la organización, en sus vertientes política, militar y financiera, aprobado en la Cumbre de Bruselas del año pasado (2021); y culminar el proceso de refuerzo de la postura de disuasión y defensa que arrancó en 2014, tras la crisis en Ucrania y la anexión ilegal e ilegítima de la península de Crimea por parte de Rusia.

Del conjunto de decisiones que se adoptarán en Madrid destaca, por su importancia, la aprobación de un nuevo concepto estratégico<sup>1</sup> (CE), en sustitución del CE aprobado en Lisboa (2010). El nuevo *CE de Madrid* definirá el entorno estratégico, así como los objetivos, prioridades y tareas de la OTAN para la próxima década.

La Cumbre de Madrid promete no ser *una más*.

El objetivo del presente artículo es analizar, de manera prospectiva, el futuro de las Fuerzas Armadas españolas, a la luz de las importantes decisiones que se adoptarán, precisamente, en Madrid. Decisiones de gran trascendencia, que afectarán a la naturaleza de la Alianza y que obligarán a los aliados a acometer un esfuerzo de adaptación (militar) sin precedentes en las últimas décadas.

### El nuevo concepto estratégico (Madrid, 2022)

Desde la caída del Muro de Berlín, la OTAN ha conocido tres conceptos estratégicos<sup>2</sup> con una separación temporal aproximada de una década entre ellos: 1991, 1999 y 2010. Aunque solo sea por una cuestión temporal (12 años después de la aprobación del concepto estratégico en Lisboa), parece lógico pensar que ha llegado el momento de su renovación.

<sup>1</sup> El *Concepto Estratégico de la OTAN* es el documento más importante de la organización, solamente por debajo del tratado fundacional (Tratado de Washington, 1949).

<sup>2</sup> En los 72 años de historia de la OTAN solo ha habido siete conceptos estratégicos, cuatro durante la GUERRA FRÍA y tres con posterioridad al colapso soviético.

Al margen de los tiempos, existen razones de peso para abordar la renovación del concepto de Lisboa. Este empezó a quedar obsoleto cuatro años después de su aprobación, tras los eventos de Ucrania/Crimea. Su obsolescencia se ha ido haciendo más patente a medida que han empeorado las relaciones de la OTAN con Rusia<sup>3</sup>. Si a eso le sumamos la aparición en los últimos años de un nuevo modelo de terrorismo transnacional que pretende la ocupación física de territorios (Islamic State of Irak and Syria, ISIS) y la irrupción de China en la escena internacional, como una potencia que trata asertivamente de acomodar a sus intereses el vigente orden internacional, no debe extrañar que los aliados hayan acordado dar el paso.

La decisión de renovar el concepto estratégico se adoptó en la Cumbre de Bruselas (2021). Allí, los jefes de Estado y Gobierno otorgaron un mandato al Consejo del Atlántico Norte (CAN) para elaborar una propuesta de CE a tiempo para su aprobación en la Cumbre de Madrid de 2022.

Una vez aprobado, el nuevo CE de Madrid servirá de guía al proceso de adaptación integral de la OTAN, fijando el nivel de ambición frente a las amenazas y retos del presente y del futuro próximo. Para que el nuevo CE cumpla sus objetivos, los aliados deberán ser capaces de consensuar posturas en torno a dos cuestiones fundamentales:

1. La definición del entorno estratégico y de seguridad en la región Euroatlántica, incluyendo las potenciales amenazas, retos y riesgos para la seguridad de los aliados.
2. Las tareas fundamentales con las que la OTAN deberá hacer frente a las amenazas, retos y riesgos para su seguridad.

La manera en la que el CE aborde ambas cuestiones<sup>4</sup> marcará el camino para la adaptación de la Alianza en los próximos años y guiará la transformación de las fuerzas armadas de los aliados.

<sup>3</sup> El Concepto de Lisboa otorga a Rusia la consideración de socio privilegiado.

<sup>4</sup> En el momento de redactar este artículo todavía no se ha elaborado ningún borrador del nuevo concepto estratégico. A falta de un borrador del documento, cualquier análisis que se haga tendrá necesariamente carácter especulativo. El primer borrador será redactado por la oficina del secretario general, previsiblemente en marzo/abril a la vista de las numerosas indicaciones que los aliados, y entre ellos España, hemos presentado a lo largo de estos meses desde la publicación del *NATO 2030*. A partir de ese momento, dará comienzo la fase de negociación formal entre los 30 aliados, que culminará con su aprobación en la Cumbre de Madrid.

## El entorno estratégico

El contexto de seguridad global y europeo ha evolucionado en la última década por el desarrollo de la tecnología y la creciente constatación del cambio climático, y podemos afirmar que, de manera evidente, es cada vez más demandante por diferentes razones que incluyen: el resurgimiento de Rusia como adversario, la evolución de China, que se ha convertido en un rival sistémico para la Alianza y la aparición de un nuevo terrorismo con aspiraciones territoriales (ISIS).

En el nuevo CE ganarán relevancia, sin duda, los retos emergentes asociados al uso de tecnologías disruptivas, inteligencia artificial, cambio climático, etc.; así como los riesgos inherentes a los nuevos dominios operacionales (ciberespacio y espacio ultraterrestre). Todos esos factores ya aparecen mencionados en el *Concepto de Lisboa*, pero la creciente preocupación de los aliados ante las consecuencias para la seguridad de un uso indebido de esas nuevas tecnologías, o por las consecuencias de la degradación del clima, van a justificar su mayor presencia en el documento que se apruebe en Madrid.

Ahora bien, existe la opinión generalizada entre los aliados de que la degradación de la situación de seguridad en Europa se debe en gran medida a Rusia, que se empeña en recuperar el papel de antagonista principal de la OTAN vacante desde la desaparición de la URSS. El cambio de enfoque de la Alianza hacia Rusia fue una decisión obligada tras la crisis de Ucrania. Desde ese momento, Rusia perdió de facto su status de socio de la OTAN y las consideraciones del *CE de Lisboa* al respecto dejaron de tener validez.

Conviene reseñar que será la primera vez, desde el final de la Guerra Fría, que la OTAN otorgará a un tercer Estado la consideración de adversario. Si tenemos en cuenta, además, que no se trata de un tercer Estado cualquiera, sino de la única potencia militar, junto con China, equiparable militarmente a la Alianza<sup>5</sup>, nos podemos hacer una idea de la magnitud del reto que supone la adaptación militar a la nueva realidad<sup>6</sup>. Estamos ante un reto

<sup>5</sup> El término OTAN para referirse a potencias militares equiparables militarmente a la OTAN es: *Peer State* o *Peer Adversary*. En el caso de que se quiera enfatizar que esa equiparación no es total se emplea el término de: *Near Peer State*.

<sup>6</sup> El proceso de adaptación militar a la nueva realidad empezó en 2014, pero no será hasta la entrada en vigor del nuevo CE de Madrid cuando la Alianza dispondrá de los fundamentos políticos para una transformación de tanto calado.

equiparable, aunque de sentido contrario, al que supuso a principios de los años 90 la desaparición de la Unión Soviética.

Pero quizás el aspecto más novedoso del nuevo concepto estratégico será la irrupción de China, por primera vez, como actor principal a considerar. Es demasiado pronto para aventurar cuál será el enfoque que la OTAN dedicará a la cuestión china, pero su mera presencia en el CE será suficiente para otorgarle un protagonismo que, de otro modo, acapararía Rusia.

Finalmente, no podemos olvidar el terrorismo internacional, que sigue siendo una de las principales amenazas a la seguridad de los aliados. En la última década, hemos asistido a la aparición de un nuevo modelo de terrorismo con ambiciones territoriales, encarnado por el ISIS. Sin desmerecer el éxito (relativo) de la comunidad internacional en su lucha contra el ISIS en estos últimos años, conviene tener claro que se trata de una lucha de largo recorrido. A fecha de hoy, las organizaciones terroristas han afianzado sus raíces en países del vecindario sur de Europa y demuestran, día a día, su capacidad para desestabilizar regiones enteras de África y Asia. Por todo ello, el terrorismo internacional deberá estar y estará entre los factores fundamentales del contexto estratégico (del nuevo CE), donde compartirá protagonismo con dos actores estatales: Rusia y China.

### Las tareas fundamentales de la OTAN

Las alteraciones del entorno estratégico, una vez recogidas en el nuevo CE, determinarán los objetivos y tareas fundamentales con las que la OTAN deberá garantizar la seguridad de sus ciudadanos y defender los valores compartidos<sup>7</sup>, plasmados en el Tratado de Washington. De entrada, no se esperan cambios sustanciales en cuanto a la definición de las tareas fundamentales, pudiéndose prever que se mantendrán las tres que aparecen en los CE de Lisboa y precedentes (1991 y 1999)<sup>8</sup>: (1) defensa colectiva, (2) gestión de crisis, (3) seguridad cooperativa. Esas mismas tres tareas figurarán probablemente en el nuevo CE de Madrid, pero no necesariamente tendrán el mismo peso específico que tienen ahora<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Libertad individual, derechos humanos, democracia y Estado de derecho.

<sup>8</sup> Ver artículo 70 años de OTAN: ¿tiempo para un nuevo concepto estratégico? (Julio/agosto 2019). *Revista Ejército* n.º 940.

<sup>9</sup> El CE de Lisboa trata las tres tareas fundamentales en términos similares, no dando a entender que la defensa colectiva sea una tarea más importante que las otras dos. Es previsible que esa percepción cambie en el nuevo CE.

La creciente oposición de Rusia hacia la OTAN y las tensiones en el flanco oriental redoblan la importancia de la *defensa colectiva*, una tarea que deriva directamente del artículo 5 del Tratado de Washington y que, a diferencia de las otras dos tareas fundamentales, forma parte del ADN de la Alianza desde su concepción. Ese refuerzo de la defensa (y de la disuasión que lleva asociada) no significa que la OTAN dejará de atender sus otras dos tareas, pero es evidente que un mayor esfuerzo en defensa colectiva supondrá una disminución del peso relativo de la *gestión de crisis* y de la *seguridad cooperativa*. En todo caso, debemos subrayar que no estamos ante un juego de *suma cero*, por cuanto el refuerzo de la *defensa colectiva* no se hará en detrimento de las otras dos tareas, sino sobre la base del incremento de los recursos, conforme a los compromisos adquiridos en la Cumbre de Gales<sup>10</sup>.

Sea como sea, el refuerzo de la defensa colectiva obligará a las Fuerzas Armadas de los países OTAN a reorientar el camino emprendido en 1991, momento en el que comenzó la transición de un modelo basado en fuerzas pesadas y estáticas, orientadas a la defensa territorial, a uno basado en fuerzas ligeras y desplegables, orientado a la gestión de crisis. La realidad estratégica actual hace necesario disponer de capacidades militares íntegramente dedicadas al objetivo tradicional de la disuasión y la defensa territorial. Esa reorientación de las capacidades militares supondrá, lógicamente, un reto mayúsculo para las Fuerzas Armadas desde múltiples perspectivas: alistamiento de fuerzas, adiestramiento y sus correspondientes ejercicios, tareas de vigilancia y alerta temprana, planeamiento avanzado, planeamiento de nuevas capacidades, etc.

No estamos, en todo caso, ante una reedición de la Guerra Fría, ya que el entorno estratégico de nuestra época es bastante más complejo que el que había en la segunda mitad del siglo XX. Los ámbitos de enfrentamiento de aquella época se limitaban a «tierra, mar y aire» y las modalidades de confrontación eran dos: convencional y nuclear (NBRQ). Por el contrario, en la actualidad, los espacios de enfrentamiento se han expandido tanto en sentido geográfico, con la ampliación al espacio ultraterrestre, como

<sup>10</sup> En la Cumbre de Gales (2014) los jefes de Estado y Gobierno (JEyG) acordaron el compromiso de inversión en defensa o *Defence Investment Pledge*, por el que los aliados se comprometían a incrementar la inversión financiera, tendiendo al 2% del PIB en 10 años (2024). Dicho compromiso político ha sido reiterado por los JEyG en cada cumbre posterior a la de Gales: Varsovia (2016), Bruselas (2018 y 2021).

en sentido conceptual, con la creación de un nuevo dominio operacional inmaterial: el ciberespacio.

Así, a la guerra convencional y nuclear hay que añadir ahora una tercera modalidad, denominada *guerra híbrida*; una acepción que abarca un amplio compendio de herramientas y actividades de naturaleza no convencional, con las que los adversarios de la Alianza buscarán dificultar la atribución de responsabilidad y mantener el conflicto por debajo del umbral de aplicación del artículo 5 (Tratado de Washington), de forma que se evite una respuesta coordinada y solidaria del conjunto de los aliados.

Con la ampliación potencial de los ámbitos de enfrentamiento al espacio ultraterrestre y al ciberespacio, la defensa colectiva ya no viene determinada exclusivamente por la geografía. El hecho de que un tercer Estado, o un actor no estatal, estén en disposición de dañar los intereses colectivos de la Alianza desde la otra punta del mundo, requiere un cambio de mentalidad sobre lo que supone la defensa colectiva, que deja de ser equiparable a la defensa territorial y de las fronteras. Desde esta perspectiva, la presencia de China y de otros actores internacionales en el nuevo CE, se entiende con mucha más claridad.

En cuanto a las tareas de *gestión de crisis* y a la *seguridad cooperativa*, ambas seguirán siendo pilares fundamentales del nuevo CE, que fijará el nivel de ambición de cara a las futuras actividades de la OTAN fuera de sus límites. En este sentido, cabe admitir que la retirada de Afganistán tendrá influencia en las decisiones futuras de la OTAN sobre sus intervenciones en el exterior, pero no afectará a la premisa fundamental (que ningún aliado pone en cuestión), sobre la necesidad de que la OTAN mantenga su capacidad de intervención más allá de la zona euroatlántica.

### **Las Fuerzas Armadas españolas tras la Cumbre de Madrid. Implicaciones del nuevo concepto estratégico**

La reaparición de un adversario de naturaleza estatal redobla la importancia de la defensa colectiva de la OTAN en el sentido más tradicional del término: la defensa territorial de los bordes exteriores de la Alianza. Por el contrario, la aparición de nuevas formas (guerra híbrida) y espacios de confrontación (ciberespacio, ultraterrestre) y los llamados retos emergentes exigen una renovación del modelo tradicional de defensa colectiva. La suma de estas exigencias marcará el camino para la modernización de

las Fuerzas Armadas de España y del conjunto de los aliados. Por un lado, nos lleva a mirar hacia el Este, por otro, nos confirma que la defensa debe ser a 360º, en el ciberespacio y en el espacio ultraterrestre, y nos empuja a la innovación.

La renovada importancia de la defensa colectiva, en su sentido más tradicional y convencional, conlleva numerosas exigencias. De entrada, la defensa territorial exige fuerzas militares con dedicación (casi) exclusiva, que bien estarán desplegadas de manera permanente en las regiones fronterizas de la Alianza (lo que se conoce como *in-place-forces*), bien permanecerán en sus bases como fuerzas de refuerzo inmediato, para lo que necesitarán un nivel muy alto de disponibilidad.

Conviene no olvidar que el éxito o el fracaso de las incursiones territoriales dependen, en buena medida, del factor sorpresa y de la capacidad de crear situaciones de *hechos consumados* difíciles de revertir. Únicamente la presencia militar avanzada y la capacidad de refuerzo inmediato permitirían a la OTAN reaccionar a tiempo para confrontar situaciones como las vividas en Ucrania o Georgia.

Desde su posición de retaguardia con respecto al flanco oriental de la OTAN, España puede y debe aportar la capacidad de su territorio para constituirse en zona clave para asegurar la movilidad en el área euroatlántica, fuerzas para responder con rapidez a amenazas sobrevenidas en cualquier dirección y su experiencia en seguridad cooperativa (360º).

Nuestra situación geográfica es un valor en sí mismo para la Alianza. El proceso que el CE de Madrid abrirá nos inducirá a mejorar nuestras infraestructuras para acoger fuerzas y servir de nudo de comunicaciones, a la vez que nos pedirá un esfuerzo para fortalecer nuestra resiliencia en términos generales.

Las Fuerzas Armadas españolas, en incuestionable demostración de solidaridad, seguirán contribuyendo, en igual o mayor medida que actualmente, a las iniciativas para el refuerzo de la disuasión y defensa (la denominada *presencia avanzada*, la Policía Aérea reforzada, las medidas de aseguramiento en Turquía, etc.), pero, además, nuestras Fuerzas Armadas deberán estar en disposición de aportar fuerzas y capacidades de manera casi inmediata, para contribuir al refuerzo militar allí donde sea preciso. Es cierto que España ya contribuye de manera destacada<sup>11</sup> a la iniciativa NATO

---

<sup>11</sup> La contribución de las Fuerzas Armadas españolas a la NRI va más allá de lo que le correspondería a España si se planteara un reparto equitativo entre los 30 aliados, y ha

*Readiness Initiative*<sup>12</sup>, que ha permitido a la Alianza progresar notablemente en el refuerzo del nivel de disponibilidad de las fuerzas, pero en la situación actual parece insuficiente. En los próximos tiempos se esperan decisiones en el seno de la OTAN para seguir incrementando el grado de disponibilidad de las fuerzas aliadas.

De cara al futuro próximo, es de prever que la OTAN pedirá a las Fuerzas Armadas españolas un nivel de disponibilidad superior al actual, de manera que las unidades en nivel de disponibilidad de 10 días y de 30 días se incrementarán sustancialmente. Ese mayor nivel de disponibilidad también afectará a los elementos de mando y control que España pone a disposición de la Alianza, como el Cuartel General Terrestre de Alta Disponibilidad (Bétera) o el Cuartel Marítimo de Alta Disponibilidad (Rota). Todo ello conllevará importantes implicaciones en diversos ámbitos.

Es fácil imaginar que el compromiso de mantener a una fuerza en disposición de ser proyectada en tan solo 10 o 30 días conlleva un nivel de exigencia muy alto en el grado de cobertura de personal, en el equipamiento para operar (alimentación, material de campamento, reservas de combustible, material de ingenieros, munición, piezas de repuesto, etc.) y en la disponibilidad de medios para la proyección y el despliegue.

Además, estos niveles de alistamiento muy altos exigirán un cierto grado de especialización y familiarización con las potenciales áreas de despliegue<sup>13</sup>. Por ese motivo, es de esperar que en el futuro próximo las diferentes unidades militares españolas tendrán que recuperar cierta orientación específica, ya sea en términos geográficos y/o funcionales, tal como, por otro lado, sucedía durante la Guerra Fría. Como no deberemos perder el enfoque 360º, este nuevo esquema obligará a incrementar el adiestramiento y, de todas formas, reducirá el número de fuerzas capaces de hacer frente a cualquier amenaza de cualquier dirección y en cualquier escenario.

Sin estar aún perfilado el futuro esquema de fuerzas OTAN (se aprobará en paralelo al nuevo CE), podemos hacernos a la idea

---

sido reconocida por las autoridades militares de la OTAN como ejemplo de compromiso hacia la Alianza.

<sup>12</sup> La NATO Readiness Initiative (NRI) es una iniciativa dirigida a incrementar sustancialmente el grado de disponibilidad de las fuerzas aliadas. En este contexto, la OTAN ha pedido al conjunto de aliados que dispongan de 30 batallones, 30 buques de primera línea y 30 escuadrones de combate, listos para el combate en 30 días o menos. Por ese motivo también se la conoce como la iniciativa 4x30.

<sup>13</sup> Las áreas de despliegue de las unidades españolas se definirán sobre la base de los requerimientos del planeamiento operativo OTAN y los acuerdos que alcancen las autoridades militares OTAN y españolas.

de que una parte de las fuerzas españolas deberán prepararse de manera específica para hacer frente a determinados cometidos en determinadas zonas de despliegue (lo que se conoce como la *regionalización* de las fuerzas OTAN) y que, en todos los casos, deberá contemplarse siempre su capacidad de proyección. Se trata de un cambio de gran calado, que afectará a los procesos de preparación de la Fuerza.

Por último, pero no menos importante, la priorización de la defensa colectiva tendrá notables implicaciones en el ámbito del planeamiento de defensa, con el que la OTAN pretende orientar los procesos de adquisición de nuevas capacidades militares por parte de los aliados. En ese contexto, España deberá hacer un esfuerzo de inversión, especialmente en armamento convencional pesado y en capacidades con un alto componente tecnológico, por ser necesarias para afrontar con garantías un conflicto de alta intensidad frente a un adversario militarmente equiparable a la OTAN.

Todo lo anterior supone un reto de enorme magnitud para España, que exigirá multitud de cambios y un notable esfuerzo económico en línea, por otra parte, con los niveles de inversión en defensa acordados en la Cumbre de Gales.

El conjunto de medidas apuntadas hasta ahora permitirán a las Fuerzas Armadas españolas, y del resto de aliados, contribuir al refuerzo de la postura de disuasión y defensa de la OTAN, alejando, de ese modo, el riesgo de enfrentamiento convencional. Sin embargo, no debemos olvidar que las potencias adversarias y competidoras tienen un especial conocimiento de las herramientas híbridas y saben explotar los nuevos dominios operativos (ciberespacio y espacio ultraterrestre). Sobre esa premisa, las Fuerzas Armadas españolas (y las del resto de aliados) deberán hacer un especial esfuerzo para asumir la guerra híbrida, invirtiendo en material, infraestructura, personal, adiestramiento, doctrina y organización, de manera prioritaria en ámbitos como la ciberdefensa, las operaciones de información (Info Ops), o la explotación del espacio ultraterrestre.

La continuidad en el CE de Madrid de las otras dos tareas fundamentales (gestión de crisis y seguridad cooperativa) exigirá de la OTAN un esfuerzo continuado, ya sea en forma de actividades, ejercicios, recursos, etc. Nuestras Fuerzas Armadas seguirán contribuyendo de manera destacada a las operaciones de gestión de crisis, como siempre han hecho, y participarán en las

actividades de cooperación con los socios del sur, ya sea de manera bilateral o en el marco OTAN. Conviene reiterar aquí que el mayor esfuerzo de la OTAN en defensa colectiva no se hará a costa de las capacidades necesarias para las otras dos tareas, sino en base a los incrementos de capacidades y recursos que la OTAN está pidiendo a los aliados.

Las crecientes exigencias de nuestras sociedades en ámbitos como el del cambio climático, la lucha contra la desigualdad, la seguridad humana o la perspectiva de género tendrán fiel reflejo en el nuevo CE y, en consecuencia, un lógico impacto en los procesos de adaptación militar. Pensamos que nuestras Fuerzas Armadas son modélicas en esos ámbitos, pero no hay duda de que el nuevo CE de Madrid nos ayudará a mejorar nuestras políticas en conjunción con los aliados.

## Conclusión

Hasta aquí, nos hemos centrado en la segunda de las misiones que la *Ley Orgánica de la Defensa Nacional* asigna a las Fuerzas Armadas: contribuir militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte. Ocurre, en realidad, que cumpliendo fielmente esta misión avanzamos decisivamente en el cumplimiento de otras dos: la defensa de la soberanía e integridad territorial y la preservación del bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas.

El CE de Madrid 2022 renovará el compromiso de los aliados y, entre ellos, el compromiso de España, con una Alianza en la que cumplimos 40 años, que para los españoles los han sido de paz y seguridad y para sus Fuerzas Armadas un motor de cambio, modernización y mejora sin precedentes. La Cumbre de Madrid llega en un momento crucial para la Alianza, porque también lo es para el mundo occidental al que pertenecemos. Desde el Ministerio de Defensa, con las Fuerzas Armadas y el resto del Estado, trabajaremos para que responda a las grandes expectativas que ha despertado y, sobre todo, signifique un potente impulso para unas Fuerzas Armadas cada vez más capaces de seguir proporcionando un entorno de seguridad donde los valores compartidos de libertad individual, derechos humanos, democracia y Estado de derecho que el Tratado de Washington proclama sean una realidad cotidiana.

## Composición del grupo de trabajo

*Coordinador*

**Miguel Fernández-Palacios M.**

*Embajador representante permanente de España en el Consejo Atlántico.*

*Vocal y secretario*

**D. Ignacio Fuente Cobo**

*Coronel de Artillería (DEM).*

*Analista principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos.*

*Vocal*

**D. Mircea Geoana**

*Vicesecretario general de la OTAN.*

**D. Luis Simón**

*Director de la Oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas.*

**D. David van Weel**

*Secretario general adjunto para Desafíos de Seguridad Emergentes. OTAN.*

**D. Baiba Braže**

*Embajador. Vicesecretario general adjunto OTAN para Diplomacia Pública.*

**D. Javier Colomina**

*Vicesecretario general adjunto OTAN para Asuntos Políticos y de Seguridad. OTAN.*

**D. Manuel Selas González**

*Subdirector general de Asuntos Internacionales de Seguridad en Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. España.*

**D. Pere Vilanova**

*Universidad de Barcelona.*

**D. Fernando López del Pozo**

*Teniente general. Director general de Política de Defensa. Ministerio de Defensa. España.*

## Cuadernos de Estrategia

---

- 01 La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica
- 02 La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la defensa nacional
- 03 La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única
- 04 Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional
- 05 La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988)
- 06 Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental
- 07 Los transportes en la raya de Portugal
- 08 Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos
- 09 Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética
- 10 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I)
- 11 La gestión de los programas de tecnologías avanzadas
- 12 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II)
- 13 Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la defensa nacional
- 14 Ideas y tendencias en la economía internacional y española

- 15 Identidad y solidaridad nacional
- 16 Implicaciones económicas del Acta Única 1992
- 17 Investigación de fenómenos belígenos: método analítico factorial
- 18 Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90
- 19 La profesión militar desde la perspectiva social y ética
- 20 El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo
- 21 Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas
- 22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional
- 23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica
- 24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas)
- 25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida
- 26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur
- 27 El Espacio Económico Europeo. Fin de la Guerra Fría
- 28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I)
- 29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT)
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI
- 31 Estudio de «inteligencia operacional»
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española
- 33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE
- 34 La energía y el medio ambiente
- 35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas defensa
- 36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90
- 37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990
- 38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas
- 39 Las fronteras del mundo hispánico
- 40 Los transportes y la barrera pirenaica
- 41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX

- 42 Las expectativas de la I+D de defensa en el nuevo marco estratégico
- 43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III)
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II)
- 45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental
- 46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea
- 48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990)
- 49 Factores de la estructura de seguridad europea
- 50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS
- 51 Los transportes combinados
- 52 Presente y futuro de la conciencia nacional
- 53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa
- 54 Evolución y cambio del este europeo
- 55 Iberoamérica desde su propio sur. (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica)
- 56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro
- 58 La sociedad y la defensa civil
- 59 Aportación de España en las cumbres iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992
- 60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este
- 62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas
- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial
- 64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español
- 65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario
- 66 Los estudios estratégicos en España
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa
- 68 Aportación sociológica de la sociedad española a la defensa nacional

- 69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos
- 70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental
- 71 Integración de la red ferroviaria de la península ibérica en el resto de la red europea
- 72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder
- 73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993)
- 74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana
- 75 Gasto militar e industrialización
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante
- 77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE)
- 78 La red de carreteras en la península ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes
- 79 El derecho de intervención en los conflictos
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la defensa nacional
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa
- 82 Los cascos azules en el conflicto de la ex-Yugoslavia
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI
- 84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos
- 85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP)
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes
- 88 El mar en la defensa económica de España
- 89 Fuerzas Armadas y sociedad civil. Conflicto de valores
- 90 Participación española en las fuerzas multinacionales
- 91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos
- 92 Balance de las primeras cumbres iberoamericanas
- 93 La cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PESC
- 94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones

- 96 Panorama estratégico 1997/98
- 97 Las nuevas Españas del 98
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio
- 100 Panorama estratégico 1998/99
- 100-B 1998/99 Strategic Panorama
- 101 La seguridad europea y Rusia
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX
- 103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010
- 106-B Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- 107 Panorama estratégico 1999/2000
- 107-B 1999/2000 Strategic Panorama
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001
- 112-B Strategic Panorama 2000/2001
- 113 Diálogo mediterráneo. Percepción española
- 113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole
- 114 Aportaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002
- 117-B 2001/2002 Strategic Panorama
- 118 Análisis, estrategia y prospectiva de la Comunidad Iberoamericana
- 119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social

- 120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro
- 121 La industria europea de defensa: presente y futuro
- 122 La energía en el espacio euromediterráneo
- 122-B L'énergie sur la scène euroméditerranéenne
- 123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica
- 124 Nihilismo y terrorismo
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico
- 125-B The Mediterranean in the New Strategic Environment
- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional
- 128 Comentarios de estrategia y política militar
- 129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades
- 130 El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y defensa internacional
- 131 Crisis locales y seguridad internacional: El caso haitiano
- 132 Turquía a las puertas de Europa
- 133 Lucha contra el terrorismo y derecho internacional
- 134 Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas
- 135 La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis
- 136 Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos
- 137 Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo
- 138 La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno
- 139 Security Sector Reform: the Connection between Security, Development and Good Governance
- 140 Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima
- 141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional
- 142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo
- 143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas
- 144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad
- 145 La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa

- 145-B The European Security and Defense Policy (ESDP) after the entry into Force of the Lisbon Treaty
- 146 Respuesta europea y africana a los problemas de seguridad en África
- 146-B European and African Response to Security Problems in Africa
- 147 Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis
- 148 Conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción
- 149 Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio
- 150 Seguridad, modelo energético y cambio climático
- 151 Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial
- 152 Actores armados no estables: retos a la seguridad
- 153 Proliferación de ADM y de tecnología avanzada
- 154 La defensa del futuro: innovación, tecnología e industria
- 154-B The Defence of the Future: Innovation, Technology and Industry
- 155 La Cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha
- 156 El gran Cáucaso
- 157 El papel de la mujer y el género en los conflictos
- 157-B The role of woman and gender in conflicts
- 158 Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica
- 159 Los potenciadores del riesgo
- 160 La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global
- 161 Seguridad alimentaria y seguridad global
- 161-B Food security and global security
- 162 La inteligencia económica en un mundo globalizado
- 162-B Economic intelligence in global world
- 163 Islamismo en (r)evolución: movilización social y cambio político
- 164 Afganistán después de la ISAF
- 165 España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles
- 166 Energía y Geoestrategia 2014
- 166-B Energy and Geostrategy 2014
- 167 Perspectivas de evolución futura de la política de seguridad y defensa de la UE. Escenarios de crisis
- 167-B Prospects for the future evolution of the EU's security and defence policy. Crisis scenarios

- 168 Evolución del mundo árabe: tendencias
- 169 Desarme y control de armamento en el siglo XXI: limitaciones al comercio y a las transferencias de tecnología
- 170 El sector espacial en España. Evolución y perspectivas
- 171 Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa
- 172 Cuadernos de Estrategia 172 Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectivas de mejora
- 173 La internacional yihadista
- 174 Economía y geopolítica en un mundo globalizado
- 175 Industria Española de Defensa. Riqueza, tecnología y seguridad
- 176 Shael 2015, origen de desafíos y oportunidades
- 177 UE-EE.UU.: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales
- 178 Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global.
- 179 Análisis comparativo de las capacidades militares españolas con las de los países de su entorno
- 180 Estrategias para derrotar al DAESH y la reestabilización regional
- 181 América Latina: nuevos retos en seguridad y defensa
- 182 La colaboración tecnológica entre la universidad y las Fuerzas Armadas
- 183 Política y violencia: comprensión teórica y desarrollo en la acción colectiva
- 184 Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles
- 185 Ciberseguridad: la cooperación público-privada
- 186 El agua: ¿fuente de conflicto o cooperación?
- 187 Geoeconomías del siglo XXI
- 188 Seguridad global y derechos fundamentales
- 189 El posconflicto colombiano: una perspectiva transversal
- 190 La evolución de la demografía y su incidencia en la defensa y seguridad nacional
- 190-B The evolution of demography and its impact on defense and national security
- 191 OTAN: presente y futuro
- 192 Hacia una estrategia de seguridad aeroespacial
- 193 El cambio climático y su repercusión en la Defensa
- 194 La gestión del conocimiento en la gestión de programas de defensa

- 195 El rol de las Fuerzas Armadas en operaciones posconflicto
- 196 Oriente medio tras el califato
- 197 La posverdad. Seguridad y defensa
- 198 Retos diversos a la seguridad. Una visión desde España
- 199 Gobernanza futura: hiperglobalización, mundo multipolar y Estados menguantes
- 200 Globalización e identidades. Dilemas del siglo XXI.
- 201 Límites jurídicos de las operaciones actuales: nuevos desafíos.
- 202 El SAHEI y G5: desafíos y oportunidades.
- 203 Emergencias pandémicas en un mundo globalizado: amenazas a la seguridad.
- 204 La dualidad económica Estados Unidos-China en el siglo XXI
- 205 La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada
- 206 Las ciudades: agentes críticos para una transformación sostenible del mundo
- 207 Repercusiones estratégicas del desarrollo tecnológico. Impacto de las tecnologías emergentes en el posicionamiento estratégico de los países
- 208 Los retos del espacio exterior: ciencia, industria, seguridad y aspectos legales
- 209 Minerales estratégicos
- 210 Redes transeuropeas: vectores vertebradores de la España del siglo XXI



 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	MINISTERIO DE DEFENSA	SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
		SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
		SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL