

NUEVA OTAN, NUEVOS RETOS

Manuel Selas González
Subdirector General de Asuntos Internacionales de Seguridad
Director de Política de Seguridad OTAN-UE
DG Política Exterior y Seguridad

El presente artículo, es publicado con su autorización

2022 es ya definitivamente el año de la seguridad y defensa en Europa y en el mundo. Cuando los aliados nos aprestábamos a celebrar una Cumbre decisiva para el futuro de la OTAN y los Estados miembros de la Unión Europea terminábamos los trabajos de la Brújula Estratégica, la agresión rusa a Ucrania no sólo ha venido a confirmar los peores augurios sobre lo que ocultaba la creciente asertividad rusa de la última década, sino que ha destruido los cimientos en los que descansaba la arquitectura de seguridad internacional de la post Guerra Fría, una arquitectura basada en las medidas de confianza entre las naciones que el retorno de la guerra como instrumento de política exterior obliga a reemplazar por otra basada en garantías. Vuelven el análisis geopolítico, la competición entre potencias y la carrera de armamentos.

Desde hace ya más de setenta años, la Organización del Tratado del Atlántico Norte ha sido la piedra fundacional de la seguridad europea, sin duda alguna la alianza político-militar más exitosa de la historia, destacando el logro de haber sobrevivido a su principal adversario, la URSS y sus satélites agrupados en el Pacto de Varsovia. Y a pesar de su indudable capacidad para evolucionar y haber conseguido adaptarse al cambio de paradigma de seguridad que supuso el final de la Guerra Fría, la lentitud

en la respuesta a la creciente agresividad de la Rusia de Putin y los sucesos del Donbass, Crimea, Siria y Afganistán llevaron al Presidente francés Emmanuel Macron a declarar su “muerte cerebral” en la ya famosa entrevista en The Economist de noviembre de 2019, desencadenando el proceso interno de reforma que ha culminado en la pasada Cumbre de Madrid.



En realidad, este proceso de reforma había comenzado antes de las declaraciones del Presidente Macron, con la adopción en la Cumbre de Gales 2014 de una batería de medidas consecuencia del cambio de escenario que supuso la ocupación de Crimea. Medidas reconocibles aún hoy día, que incluso han calado en el gran público más allá de los ambientes políticos o militares y que se tomaron ocho años antes del ataque ruso a Ucrania. Caso del conocido como “compromiso de Gales”, el

incremento de inversión en defensa hasta alcanzar el 2% del PIB de cada país, del despliegue de “battlegroups” multinacionales en las fronteras de los aliados bálticos y Polonia con Rusia, la “presencia avanzada reforzada”, o de la reforma de la estructura de mandos en el seno de la Alianza. Ciertamente se trata de medidas en el ámbito militar, a las que se pronto se reconocerá que debía acompañar una adaptación política de la organización.

Este es el sentido de la reforma cuyo proceso se lanza en la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza en diciembre de 2019, que continúa en 2020 con el trabajo de los expertos del Grupo de Reflexión que se ocupa de diagnosticar las necesidades y que adquiere velocidad de crucero con el lanzamiento por el SG OTAN de la Iniciativa OTAN 2030, cuya implementación fue aprobada en la Cumbre de Bruselas de junio de 2021. Esta iniciativa incluyó, junto a medidas de refuerzo de consultas y coordinación política interaliada, mejora de la resiliencia, mantenimiento de la ventaja tecnológica, reforma de los partenariados, defensa del orden internacional basado en normas o lucha contra el cambio climático, la de proceder a actualizar la guía principal de la Alianza, su documento esencial, el Concepto Estratégico. El vigente en aquel momento, aprobado en la Cumbre de Lisboa de 2010, comenzaba con la frase “el área euroatlántica está en paz y la amenaza de un ataque convencional contra la OTAN es baja”. La necesidad de actualización era clara.

El Concepto Estratégico es una ya acreditada herramienta en la Alianza, un documento consolidado en la práctica de la organización, que describe el propósito y la naturaleza duraderos de la OTAN, 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 pautas para su adaptación política y militar. El de Madrid es el octavo de los elaborados desde 1949, y el tercero que es público, hecho este que añade un objetivo de disuasión al texto, al dar a conocer a los competidores qué es importante para la Alianza y cómo estamos dispuestos a defenderlo.



Su propio nombre indica que trata de proyectar sus efectos hacia el futuro, idealmente durante la próxima década, pero es evidente que resulta prácticamente imposible evitar que su proceso de elaboración se vea influido por la coyuntura en que se produce. En este sentido, el Concepto Estratégico de Madrid no ha podido en particular sustraerse al impacto de la dramática retirada de la OTAN de Afganistán del verano de 2021 y por supuesto al de la agresión rusa a Ucrania, que se produjo precisamente cuando los aliados nos preparábamos para iniciar los trabajos preliminares de elaboración del primer borrador del texto. De hecho, las implicaciones de ambos para la OTAN resultan

esenciales para explicar tanto el desarrollo de las negociaciones del texto que se aprobó en Madrid como elementos destacados de su contenido que se detallan a continuación.

En primer lugar el Concepto deja claro que “la zona euroatlántica no está en paz”, identifica a Rusia como violadora de normas y principios sin que pueda descartarse un ataque contra la soberanía y la integridad territorial de los Aliados y describe “competidores estratégicos” que ponen a prueba la resiliencia de la Alianza interfiriendo en nuestros procesos democráticos y desafiando “nuestros intereses, valores y forma democrática de vida”. Del tono general del documento emerge una visión sombría de un entorno de seguridad en deterioro que plantea importantes desafíos a la Alianza; la guerra ha regresado a Europa y la OTAN no puede ignorarlo.

En segundo lugar, el Concepto identifica claramente las amenazas contra la Alianza, una cuestión fundamental para decidir cómo debe responder la OTAN. Dos amenazas se identifican explícitamente: Rusia y el terrorismo. Se describe a Rusia como “la amenaza más importante y directa para la seguridad y la seguridad de los Aliados y a la paz y la estabilidad en la zona euroatlántica”. Una caracterización directa tal no se había producido desde la Guerra Fría. La amenaza justifica el restablecimiento de la postura de la OTAN y da forma en realidad a todo el Concepto. Se apunta al terrorismo, en todas sus manifestaciones, como la amenaza asimétrica más directa para la seguridad y amenaza clave para la Alianza, pero claramente no en la medida en que merecería una respuesta similar a la que exige la

agresión rusa.

Un tercer elemento destacado del nuevo Concepto es la reformulación de las tres “tareas esenciales” de la Alianza, que en el de Lisboa se enunciaban como “seguridad colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa, y en Madrid cambian a “disuasión y defensa, prevención y gestión de crisis y seguridad cooperativa”. Este cambio es resultado del compromiso entre los aliados que deseaban mantener las tareas de Lisboa y los que consideraban que la seguridad colectiva, pilar fundacional de la OTAN, debía situarse jerárquicamente sobre las otras. También es consecuencia del impacto de los hechos de Afganistán, que inevitablemente apuntan a una Alianza enfocada en la zona euroatlántica. En el Concepto de Madrid la seguridad colectiva es el bien superior, al que contribuyen las tres “tareas esenciales”.

La postura de disuasión y defensa de la OTAN es un cuarto elemento a destacar en el nuevo Concepto Estratégico. Se reitera la aproximación 360° a la seguridad de la Alianza y se mantiene la actual postura de “enhanced forward presence” -frente a la pretensión de los aliados del este de adoptar la “forward defence” OTAN-URSS- acompañada de una clara reafirmación de la política nuclear de la OTAN, con centralidad en el compromiso de los EEUU; “las fuerzas nucleares estratégicas de la Alianza, particularmente las de los Estados Unidos, son la garantía suprema de la seguridad de los aliados”. Es lo que el texto denomina una “mezcla apropiada”, definida como la incorporación de “energía nuclear, convencional y capacidades de defensa antimisiles, complementadas con capacidades espaciales y ciber”, frente al texto de 2010 que sólo se

refería a las capacidades nucleares y convencionales.

La aparición de China en el Concepto es el quinto y quizá más novedoso de sus elementos (no se mencionaba en 2010), definida como “un Estado cuyas ambiciones y políticas desafían los valores, intereses y seguridad de la OTAN”. En contraste con la narrativa sobre Rusia, el término “amenaza” no es utilizado con China pero ¿qué es un actor que desafía los “intereses, la seguridad y valores” si no es una amenaza?. El equilibrio entre aliados, especialmente frente a la posición de los EEUU, ha conducido a conceptualizar a China como un amenaza inminente sin usar explícitamente el término.

También se menciona a China en relación con su “estrategia de asociación” con Rusia, lo que se presenta como un factor agravante. Pero el documento no llega a exponer cómo la OTAN puede o debe responder a este creciente desafío, sólo menciona impulsar la “conciencia compartida”, mejorar “resiliencia y preparación”, y protección contra las tácticas coercitivas de China, pero nada se ofrece en términos de contramedidas, articulación de herramientas militares y otras, o la respuesta de la OTAN, es decir, el área euroatlántica frente al Indo-Pacífico, aunque la mención a la libertad de navegación puede implicar que los Aliados contemplen un papel de la Alianza respecto a la amenaza a la libertad de navegación en regiones distintas al espacio euroatlántico.

En sexto lugar, el Concepto subraya el carácter de la UE como “socio esencial de la Alianza”. La relación entre ambas organizaciones es fundamental para la seguridad y defensa europeas ahora que la Unión ha decidido avanzar en su integración en este ámbito, asumiendo la

responsabilidad de convertirse en un actor global, en línea con la Estrategia Global de Seguridad de 2016, el lanzamiento de la iniciativas de autonomía estratégica y la Brújula Estratégica aprobada meses antes de la Cumbre de Madrid. La existencia de 21 aliados que son miembros de la UE (23, si finalmente se produce el ingreso de la Suecia y Finlandia en la Alianza) deja claro que no es, que no puede ser una relación cualquiera, a pesar de las obvias reticencias de Turquía y la ambivalencia de la posición de los EEUU e incluso del Reino Unido.



El lenguaje del Concepto de Madrid refleja este obligado equilibrio, asumiendo mucho del que se logró acordar para el Lisboa, tratando de evitar debates divisivos. No obstante, es posible destacar cambios, que pudieran considerarse desde una visión generalista como “menores”, pero que abren camino a una nueva caracterización. Por ejemplo, se incluye la lista de actividades conjuntas decidida en las Declaraciones Conjuntas de 2016 y 2018 en la que sólo figuran las actividades predominantemente no militares, lo que

podría interpretarse como un reconocimiento implícito de que la UE puede apoyar mejor a la OTAN en actividades no militares o como una señal de que la UE no debería mezclarse en temas militares. Pero esto se contradice con la frase que establece que “La OTAN reconoce el valor de una defensa europea que contribuya positivamente a la seguridad transatlántica y global y sea complementaria e interoperable con la OTAN”.

Esta frase toma lenguaje de la lectura de la conversación telefónica entre el presidente estadounidense Biden y el presidente francés Macron semanas después del desencuentro generado por la firma del AUKUS, y deja claro que las nociones de complementariedad y contribución de la defensa europea a la seguridad transatlántica son claves. Esto se ve reforzado al establecerse en el texto que “las iniciativas para aumentar el gasto en defensa y desarrollar acciones coherentes y mutuas de refuerzo de capacidades, mientras se evitan duplicaciones innecesarias, son claves para los esfuerzos para hacer más segura la zona euroatlántica”.

No obstante, no existe en el Concepto una operacionalización de esta complementariedad, demostrada sin embargo sobre el terreno en la respuesta a la agresión rusa a Ucrania, un hecho que ha servido para acercar a los Estados miembros de la UE del flanco este -que consideraban que la defensa europea detraía recursos de la OTAN- a las posiciones de los que han liderado tradicionalmente el desarrollo de la seguridad y defensa europeas.

Otro elemento a destacar en el Concepto, el séptimo, es el de la “inestabilidad generalizada”, asociada

geográficamente con el sur de la OTAN, impulsado por España. Se señala que “el conflicto, fragilidad e inestabilidad en África y en Oriente Medio afecta directamente nuestra seguridad y la seguridad de nuestros socios”. Por primera vez en un Concepto Estratégico de la OTAN el Sahel se menciona (dos veces). El Sur también aparece en conexión con Rusia, que “tiene como objetivo desestabilizar los países de nuestro Este y Sur”, aunque ciertamente el Sur se gestiona en un segundo plano frente al flanco oriental, como se deduce del tratamiento extensivo de la disuasión y defensa en el Este y el tratamiento más ligero de la gestión de crisis y seguridad cooperativa en el flanco sur.

Esta es por tanto la línea estratégica que la OTAN ha acordado en la Cumbre de Madrid, un planteamiento que debe servir, idealmente, para la próxima década. Ya hemos dejado la Cumbre atrás, se ha iniciado la fase de implementación del Concepto, siquiera incipientemente. ¿Cuáles son esos primeros pasos? ¿cómo se prepara la Alianza para hacer frente en la práctica a esos retos que ha definido el Concepto?. Pasamos pues de la estrategia a la táctica, cuyas exigencias, en formato “prioridades” pueden o no coincidir con la gradación de las mismas que se haya hecho en el Concepto, un documento, se reitera, debe tener una visión holística a medio largo plazo. La táctica, en cambio, se orienta al suministro de soluciones para la coyuntura a la que se aplica. Y, efectivamente, todos tenemos claro que la coyuntura viene definida por la amenaza rusa a la OTAN tras su agresión a Ucrania.

La OTAN en Madrid ha dado luz verde al refuerzo de la postura de disuasión y defensa de la Alianza, sobre la base de las decisiones del SACEUR y la transición al

Nuevo Modelo de Fuerza (NFM) cuyo racional es que para poder responder ante cualquier eventualidad, el SACEUR, requiere una mejor visión de las fuerzas disponibles y su estado de preparación, más allá de los 40.000 actualmente en rotación en cualquier momento en la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF).

El NFM prevé la organización de fuerzas en tres niveles: 100.000 soldados en el nivel 1 deben estar disponibles en el plazo de 10 días, 200.000 más en el nivel 2 en plazo de 10 a 30 días y un nivel 3, finalmente, que prevé al menos 500.000 tropas en el plazo de uno a seis meses. La idea para el actual pre-despliegue de batallones multinacionales en la frontera con Rusia (de 1.500 efectivos, en Lituania, Letonia, Estonia, Polonia y Rumanía, Bulgaria no admite tropas aliadas y pone un batallón nacional a disposición de SACEUR) es elevar su potencia brigada (3.000 a 5000), con mayores capacidades aéreas y pre posicionamiento de equipos y munición.

El refuerzo de la disuasión es la única medida que, como Alianza, no puede ser considerada escalatoria por Rusia, toda vez que los Aliados decidieron evitar que la organización se viera arrastrada a participar en el conflicto armado. Por ello, aunque en la Cumbre de Madrid se aprobó un “Paquete de Ayuda Integral” a Ucrania, que habrá que desarrollar y poner en marcha, no han tenido éxito los intentos de algunos Aliados para que la ayuda letal y no letal prestada fuera coordinada o canalizada a través de la OTAN, que, como organización y para evitar escalar con Rusia, no ha asumido papel alguno de coordinación de la asistencia militar o de la humanitaria, dejándolo en manos de los Aliados

individualmente, al contrario que la UE, cuyo modelo de apoyo a través del Instrumento Europeo para la Paz, ha sido tratado de replicar en la Alianza con propuestas de donación de equipos o certificaciones de interoperabilidad que no han fructificado hasta el momento.

También se inscriben en las líneas estratégicas del Concepto frente a la amenaza rusa el refuerzo por parte de la OTAN de la resiliencia de los socios de la Alianza a los que se denomina “países en riesgo”, Estados sometidos a una fuerte presión por parte de Rusia, sea en sus propias fronteras, como Moldavia y Georgia, o por efecto de la acción de un “proxy”, como es el caso de Bosnia y Herzegovina. Como se puso de manifiesto en Madrid, conseguir un resultado fructífero del proceso de adhesión abierto con la invitación extendida a Suecia y Finlandia es fundamental para la solidez de la posición de la Alianza, tanto política como militar, ya que se trata de países con FFAA modernas e interoperables con las de los aliados tras décadas de acercamiento progresivo que incrementan notablemente la seguridad del flanco este de la Alianza.

Respecto a China, y en el marco de la aproximación marcada como “desafío”, la línea estratégica de la Alianza no pasa por el desarrollo de planes militares sino por el reforzamiento de los partenariados en el Indo Pacífico (con los conocidos como AP4, invitados en Madrid: Corea del Sur, Japón, Australia y Nueva Zelanda) y sobre todo con un esfuerzo adicional para el mantenimiento de la ventaja tecnológica en materia de tecnologías emergentes y disruptivas. Este es el objetivo de dos importantes programas aprobados en las

Cumbres de Bruselas y Madrid: el acelerador de innovación DIANA (Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic) y el Fondo de Innovación, ambos complementarios en la tarea de identificar e incentivar acciones de innovación tecnológica, militares o duales, que puedan servir para la mejora de las capacidades aliadas.

La coordinación con la UE es un capítulo complejo y sin embargo urgente. Se han acelerado las negociaciones de la III Declaración Conjunta UE-OTAN, que se esperaba pudiera haber aportado narrativa y compromisos novedosos tanto a la Brújula como al Concepto Estratégicos. No pudo ser así debido a bloqueos tanto de aliados no UE como de ciertos miembros de la UE que si lo son de la Alianza.

Se trata de un expediente que pende de otros de mayor calado, como el del futuro de la Europa de la Defensa y su encaje con la disuasión de la OTAN, el del deseo de los EEUU de que Europa asuma mayor responsabilidad en su defensa para enfocar más recursos a la contención de China y el no menos importante de las relaciones entre las industrias de defensa a ambos lados del Atlántico en un momento de incremento de la demanda y escasez de stocks para la distribución para que los arsenales no sólo retornen a los niveles anteriores a las donaciones de equipo de Ucrania sino a otros superiores, que exige la inestabilidad que la zona euroatlántica está experimentando.

Esta última cuestión conecta con otra línea estratégica a implementar, la financiera, que se desprende del compromiso asumido por los Aliados en el Concepto de cumplir en su totalidad el Compromiso de Inversión en

Defensa de la Cumbre de Gales de 2014 -el 2% del PIB- pero también de que la financiación común de la OTAN sea suficiente para cubrir los gastos que va a generar la adaptación político-militar aprobada en Bruselas 2021 y Madrid 2022. A pesar de la clara voluntad política expresada por los líderes aliados en Madrid (el Presidente Sánchez fijó el año 2029 para el cumplimiento del compromiso por parte de España), la coyuntura económica no es nada favorable a los incrementos de inversión en un capítulo que tradicionalmente no ha contado con el necesario reconocimiento y apoyo de la opinión pública. A este hecho hay que sumar, en los Estados miembros de la UE, el compromiso paralelo de incremento de inversión en la defensa europea asumido en la Brújula Estratégica y la necesidad de coordinar ambos esfuerzos para evitar no sólo duplicidades y solapamientos sino lo que es peor, una competición.

Finalmente, la OTAN ha asumido en Madrid compromisos complementarios muy importantes en el ámbito de la seguridad humana, expedientes como la lucha contra el cambio climático en el sector defensa, la resiliencia de nuestras sociedades en ámbitos como las ciber amenazas, la desinformación y las acciones híbridas y la implementación extensiva de la agenda Mujer, Paz y Seguridad de Naciones Unidas. Estos compromisos forman parte de esa adaptación política de la Alianza que busca la consolidación de la OTAN como foro fundamental de diálogo y concertación de los aliados en todos los ámbitos de la seguridad y la defensa. Esto completa sin duda el panorama de los retos que la nueva OTAN debe afrontar el día después de Madrid.

Manuel Selas González