

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.