



EL PRÓXIMO CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA OTAN:

UNA OPORTUNIDAD PARA ESPAÑA

Ana Aguilera Raga | Investigadora junior en el Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo.

Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos
por la Universidad Carlos III de Madrid

El Concepto Estratégico de la OTAN, donde se reafirman los valores y propósitos que rigen en la Alianza, será renovado en la próxima cumbre de la organización que se celebrará en Madrid a finales de junio de 2022. Actualizado cada 10 años, la renovación de este marco estratégico abre una oportunidad única para avanzar los intereses españoles en el seno de la Alianza y dirigir los esfuerzos de la organización en los entornos de seguridad global que se plantean ante nosotros

INTRODUCCIÓN

El Concepto Estratégico de 2010 de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el más reciente, titulado «Compromiso activo, defensa moderna», incorporaba una serie de pilares que guiarían el futuro de la Alianza con respecto a una cartera de riesgos diversificados entre los que se incluían la proliferación de misiles balísticos y armas nucleares, el terrorismo o los ciberataques. La publicación identificaba, asimismo, la promoción de la cooperación internacional en materia de seguridad y alentaba a forjar colaboraciones con socios y aliados de la comunidad internacional para el mantenimiento de una paz que se veía comprometida entonces por varios desafíos: el avance del movimiento yihadista global tras los ataques del 11S, las pruebas balísticas de Corea del Norte y el primer ensayo con éxito de su programa nuclear militar o el germen de las revueltas árabes, por citar algunos ejemplos.

La acción exterior española, especialmente en temas de seguridad, no puede entenderse fuera del marco de operaciones y misiones tanto de la OTAN como de la Unión Europea (UE) en aquellas zonas de interés estratégico para nuestro país: la operación Unified Protector en Libia, la operación Ocean Shield de lucha contra la piratería en el golfo de Adén y el Cuerno de África o la operación Sea Guardian para combatir el terrorismo en el Mediterráneo son algunas de las misiones más relevantes para los intereses de España, cuyo protagonismo en ellas es manifiesto y contribuye a la seguridad y la defensa de nuestras fronteras (MAEC, 2017).

El próximo Concepto Estratégico, previsto para los días 29 y 30 de junio de 2022 en el marco de la cumbre de la OTAN celebrada en Madrid, englobará estos y otros desafíos en un entorno de creciente cambio y dinamismo donde los escenarios de riesgo se consideran cada vez más heterogéneos y diversificados y donde la procedencia del riesgo se presenta cada vez de forma más difusa y volátil.

EL PRÓXIMO CONCEPTO ESTRATÉGICO: VALORES Y SOCIEDAD, TAMBIÉN EUROPEOS

En la Conferencia de Diplomacia Pública celebrada el pasado noviembre en Riga (Letonia), el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, compartía sus ideas sobre aquello en lo que tenía que basarse el próximo Concepto Estratégico (OTAN, 2021a). Concretamente apuntaba a cinco elementos:

- Proteger nuestros valores.
- Reforzar nuestro poder militar.
- Fortalecer nuestras sociedades.
- Tener una perspectiva global.
- Construir la OTAN como el vínculo institucional entre Europa y Norteamérica.

El secretario general reconocía así la línea estratégica que iba a guiar a la organización hasta su próxima renovación en el horizonte de 2030. Dos de los factores más importantes de estas declaraciones se dejan entrever en el nuevo escenario de cooperación. Por un lado, la visión atlántica deja sitio para su homónima europea y, por otro, se refuerza la posición de la sociedad civil como vector cohesionador de la capacidad global de la Alianza.

Rusia y China se han convertido en dos de los temas fundamentales a los que va dirigida la hoja de ruta del próximo Concepto Estratégico de Madrid. Rusia siempre ha sido considerada una amenaza natural para la Alianza, aún más agravada ante el panorama creado tras la invasión de

Ucrania, mientras que la relativamente reciente estrategia para abordar el «desafío» de China se vislumbra conflictiva por la multitud de intereses, tanto bilaterales como regionales, de los países miembro de la OTAN con el gigante asiático. Por su parte, España no concibe el mismo grado de amenaza directa o desafío que otros Estados miembro de la Alianza, como podrían ser los países bálticos frente a Rusia o la competición geopolítica de Estados Unidos con China en el dominio tecnológico, comercial o militar. Aun con todo, los intereses de España no están necesariamente alejados de una potencial estrategia de disuasión y contención con respecto a Moscú y Pekín, especialmente en vista de que ambos actores toman parte activamente en escenarios de interés para la seguridad de España, como el Mediterráneo occidental y África subsahariana, y por el hecho de que nuestro país no está exento de sufrir los estragos de las amenazas híbridas o las consecuencias de la modernización en el campo tecnológico y militar que puedan llevar a cabo los dos Estados revisionistas.

A lo largo de los últimos años, se ha demostrado cómo casi cualquier ámbito puede instrumentalizarse como arma en la competición geopolítica actual. Vemos cómo se empleó la migración como herramienta política contra España en el verano de 2021 o, más recientemente, en el escenario bielorruso como herramienta de extorsión política hacia Polonia y, en extensión, hacia el resto de las fronteras de la Unión.



Logo del próximo concepto estratégico de la OTAN

Esta instrumentalización en la nueva era de guerras híbridas —que complementan a las convencionales— allana el camino de los conflictos asimétricos, en los que la migración, la tecnología, la desinformación o el terrorismo se emplean cada vez con mayor frecuencia para crear enfrentamientos, desestabilizar escenarios y atacar a los adversarios.

España ya ha experimentado las consecuencias de este contexto de amenaza híbrida y diversificación de las vías de conflicto en su propio territorio, por lo que esta desestabilización de las zonas grises probablemente guíe los esfuerzos del próximo Concepto Estratégico de Madrid y beneficie a buena parte de los países miembro en lo que concierne a la preservación de la seguridad en sus espacios, tanto físicos como digitales.

ESPAÑA EN LOS PROCESOS DE CREACIÓN DEL PRÓXIMO CONCEPTO ESTRATÉGICO

España se encuentra en una posición privilegiada en cuanto a la elaboración del próximo concepto de la Alianza. Por un lado, el hecho de que la cumbre donde se discutirá el contenido del documento estratégico vaya a celebrarse en Madrid le otorga una gran oportunidad para avanzar en aquellas cuestiones geopolíticas de interés para España con ánimo de que se discutan en el seno de la organización. Por otro lado, el hecho de que el vecindario sureño de la Alianza, especialmente el Sahel occidental y el norte de África —donde la OTAN ha mostrado ya una creciente preocupación—, sea un foco de cultivo creciente para el yihadismo y la conflictividad armada revela la necesidad de contar con una sólida voz española y aprovechar esta coyuntura para aunar esfuerzos y dirigir el próximo Concepto Estratégico hacia nuestros intereses en juego.

Específicamente, España debe orientar su postura a la elaboración de la próxima nota estratégica a través de sus tres ejes prioritarios: la seguridad y estabilidad del Mediterráneo occidental y África subsahariana; el reparto de la carga política,

militar y financiera entre los socios euroatlánticos, y el posicionamiento de una España más activa en los asuntos de la Alianza, en la que la voz de los países miembro tanto de la OTAN como de la Unión Europea tendrá, previsiblemente, un peso mayor.

REORIENTAR LOS ESFUERZOS DE LA OTAN TAMBIÉN HACIA EL FLANCO SUR

El registro de ataques violentos de carácter terrorista en África occidental ha convertido a la región en el epicentro de la actividad yihadista durante dos años consecutivos. El centro de la actividad terrorista se ha desplazado desde Afganistán y Oriente Medio, y el avance del islamismo radical convierte al espacio africano en un escenario de incesantes conflictos internos y un radicalismo extremista complejo de erradicar. La porosidad de las fronteras africanas y la incapacidad de controlar efectivamente la virulencia de los grupos armados por parte de las fuerzas de seguridad locales y nacionales, especialmente en la región del Sahel, provoca que el riesgo del germen insurrecto avance a pasos agigantados hacia nuevos territorios, incrementando los niveles de amenaza real en los países del norte de África y, por tanto, en el flanco sur de la OTAN.

España es, por motivos de proximidad geográfica, uno de los países miembro de la Alianza más amenazados por el auge de la violencia terrorista en el continente africano. Por ello, recientemente se ha puesto sobre la mesa la necesidad de reorientar el apoyo de la OTAN hacia este espacio geoestratégico (Pandavenes, 2021) en un contexto de actualización de amenazas que dictará el nuevo Concepto Estratégico durante los próximos meses. España tiene la oportunidad de liderar este fortalecimiento de las capacidades operativas de la Alianza en nuestro vecindario más próximo, así como de involucrar a una sociedad que necesita comprometerse a mayor escala con la cultura de la defensa en el ámbito social.

Paralelamente, el hecho de que la Alianza esté ofreciendo un espacio cada vez mayor al ámbito político deja entrever los planes de crear una institución cada vez menos militar que oriente sus esfuerzos a la consecución de unos planes en los que el espectro político obtenga una mayor capacidad de decisión. Esto, sumado a la búsqueda de la estabilidad y la seguridad en nuestro patio trasero, ofrece la ocasión idónea para que la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado y otros asuntos transversales de interés nacional ocupen un espacio predominante en el seno del debate a nivel euroatlántico, involucrando tanto a la clase política como a los cuerpos y fuerzas de seguridad y a la sociedad civil.

EL REPARTO DE CARGAS PARA UNA DEFENSA EUROPEA EFECTIVA

El balance de poder entre Estados Unidos y el bloque europeo es un debate con un largo recorrido. Las constantes expectativas de que los países europeos aportaran el 2 % de su PIB a las arcas de la Alianza y el replanteamiento de las posturas europeas en temas de autonomía estratégica y seguridad colectiva aventuran un intenso proceso de negociación en el que los países europeos tendrán la oportunidad de establecer unos canales de cooperación tanto dentro de la Alianza como en paralelo a través de las operaciones y misiones en el seno de la UE. Se abre así una nueva era de estrategia de defensa a nivel europeo, con la confección de una «brújula estratégica» que guíe a la UE en su ambición por adoptar un rol más asertivo en las relaciones internacionales actuales. Este ambicioso proyecto de defensa colectiva no está exento de discrepancias internas, pues siempre hay Estados más reticentes a enlazar esta capacidad de defensa europea con la trasatlántica y terminan por priorizar esta última en sus estrategias de defensa. En esta categoría entran los Estados más próximos a sus amenazas vitales, especialmente los pertenecientes al antiguo espacio soviético.

Sin embargo, la mayoría de los miembros de la UE coinciden en la

necesidad de invertir en su propia seguridad y ejercer un rol más asertivo e independiente en la nueva era de competición geoestratégica librada desde múltiples frentes, tal y como quedó de manifiesto por parte de España y Países Bajos en su documento sobre autonomía estratégica de 2021 (Representación Permanente de Países Bajos en la Unión Europea, 2021). Esta doble estrategia, consensuada y aprobada por ambos bloques, proporcionaría, en última instancia, una especie de cooperación equilibrada en la que la UE y la OTAN operarían en sus respectivos espacios de interés de manera autónoma, así como en conjunto en aquellos escenarios y ámbitos donde compartieran objetivos comunes.

La discusión sobre el peso de los países europeos en las decisiones tomadas en el seno de la Alianza busca encontrar el equilibrio entre los intereses de ambos bloques, pero

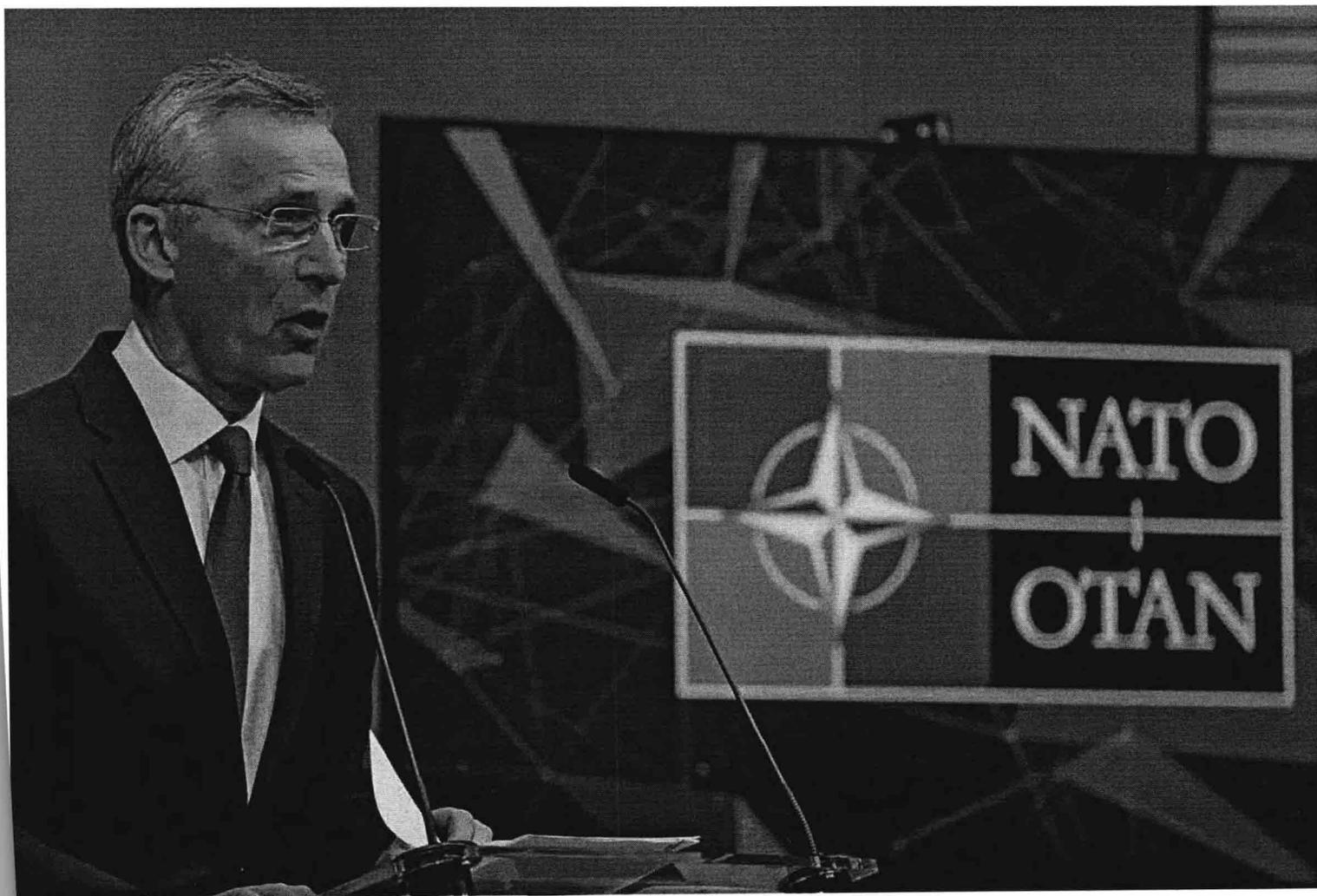
también abrirá nuevos focos de conflictividad al tener los propios países europeos objetivos dispares y a menudo mutuamente excluyentes. Se presenta así un futuro en el que el porvenir de la organización y su misión en el actual contexto de riesgos y amenazas será testigo de intereses contrapuestos, por lo que acordar las amenazas comunes (como el terrorismo, el cambio climático o los desafíos del ciberespacio) resultará clave a la hora de consensuar un plan de acción conjunto.

En este sentido, España encuentra una complicidad histórica a caballo entre ambas instituciones, por lo que puede permitirse servir de puente entre la autonomía institucional europea (tanto en innovación como en autosuficiencia) y la Alianza trasatlántica en aras de buscar una defensa común y, a la vez, mantener su propia agenda nacional de gestión de riesgos para su seguridad nacional.

UNA OPORTUNIDAD PARA AUMENTAR EL PROTAGONISMO DE ESPAÑA EN LOS DEBATES EN EL SENO DE LA OTAN

En el actual contexto, España tiene un protagonismo relativamente ausente durante los debates y proyecciones de la Alianza en los últimos tiempos. Considerando el hecho de que se le pretende brindar a la OTAN un carácter más político que meramente militar, tanto los Estados pequeños como los medianos y los grandes tienen la oportunidad de aportar sus visiones y perspectivas en los retos que se avecinan para la seguridad internacional. El hecho de que España sea la anfitriona de la próxima cumbre no es un asunto baladí, ni que Lituania sea la siguiente en albergar la próxima celebración, pues manda el mensaje de que los países que marcan las fronteras sur y norte de la Alianza tienen la oportunidad de ser ahora más vocales que nunca.

El secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg



Probablemente España tenga que hacer un esfuerzo adicional para alcanzar todos los objetivos que se marquen a nivel europeo y trasatlántico en materia de seguridad y defensa mientras no deja de atender las amenazas para su propia seguridad nacional, es decir, necesitará realizar un sobreesfuerzo para llegar a todas las misiones, planes y programas que se planteen en la autonomía estratégica de la UE, así como en el marco de operaciones de la Alianza.

Adaptar los planes españoles a la acción exterior resulta fundamental para conseguir un plan ambicioso de seguridad colectiva. En el espacio africano, la OTAN ha reconocido el deterioro de la región del Sahel como uno de los frentes que afectaba a la seguridad colectiva de la Alianza (OTAN, 2021b). El terrorismo, el crimen organizado y la fragilidad estatal son el triángulo que perfila el grado de inseguridad en nuestro vecindario más próximo, al que se deben sumar la porosidad de las fronteras y el impacto a nivel económico y social generado por la crisis sanitaria global.

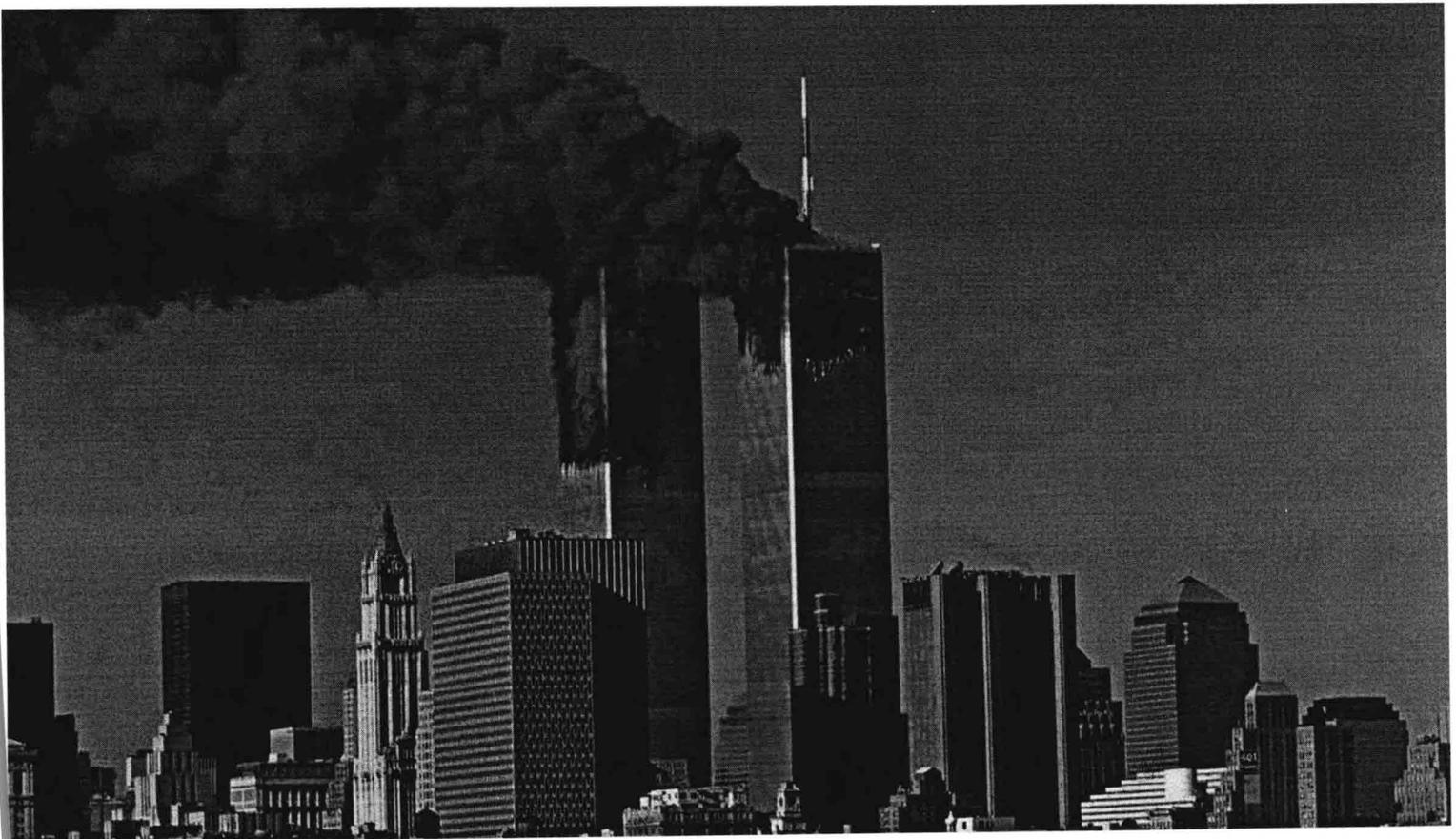
Por ello, España debe ocupar una posición privilegiada y tomar la iniciativa en las respuestas que se den desde la organización a las amenazas, tanto convencionales como no convencionales, aunque esto implique una mayor asertividad a la hora de distinguir a ciertos países como amenazas y desafíos para nuestra seguridad.

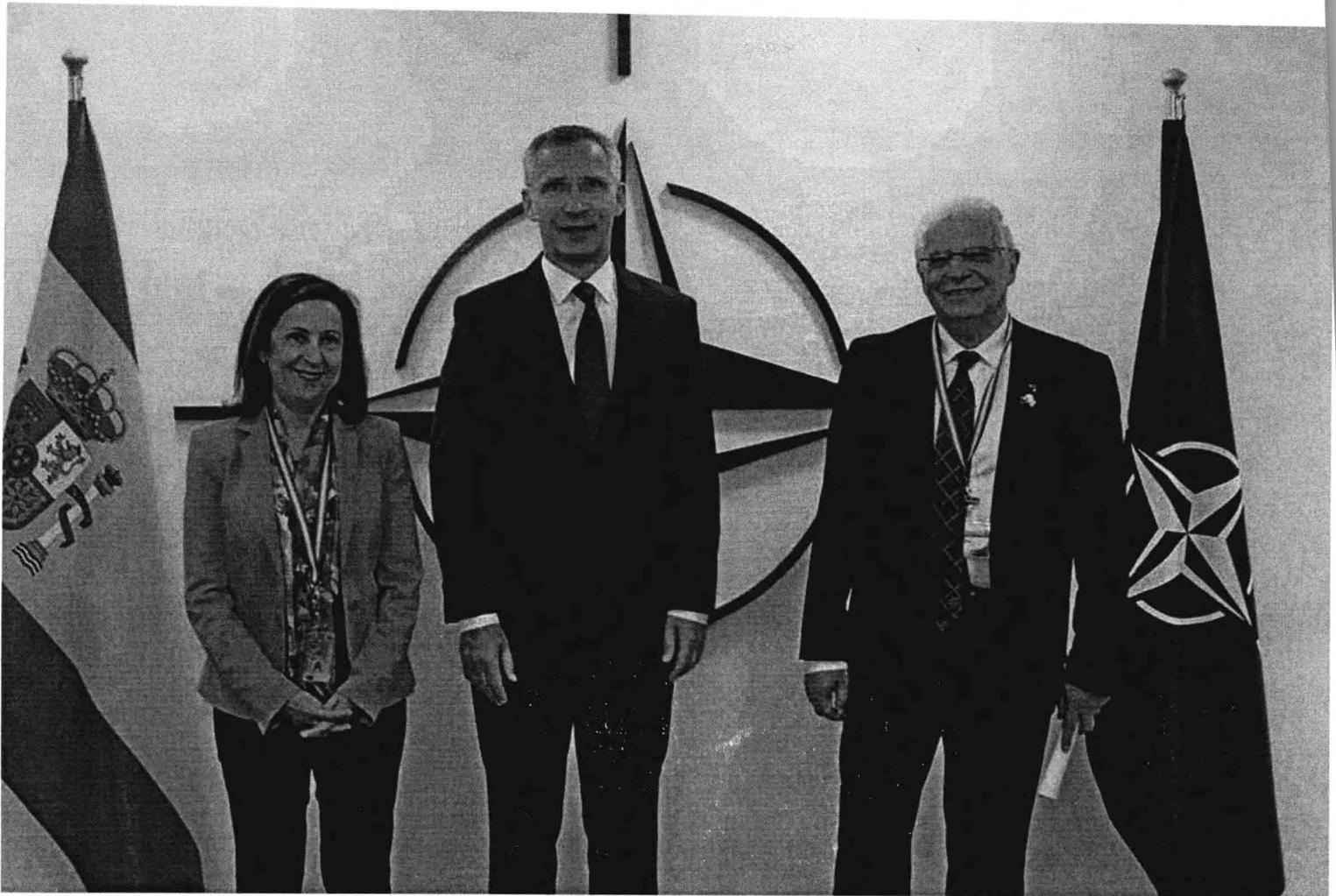
CONCLUSIONES

La cumbre de la OTAN prevista en Madrid para el presente año supone una oportunidad única para el avance de los intereses de España en el marco de la creación del próximo Concepto Estratégico de la Alianza. Coincidiendo con el cuarenta aniversario de la adhesión de España a la Alianza Atlántica, la cumbre resulta decisiva para fortalecer los intereses españoles en materia de seguridad terrestre y marítima en aquellos escenarios prioritarios de nuestro espacio geográfico más próximo, indiscutiblemente centrados en el continente africano.

Asimismo, la respuesta de la Alianza frente a Rusia y China será, previsiblemente, otro de los temas preponderantes en el nuevo Concepto Estratégico, en un contexto geopolítico que se aventura con un gran dinamismo y una competición globales. También se incorporarán temas transversales, como el cambio climático o el desafío tecnológico, la cuestión de China o el futuro de las relaciones trasatlánticas, por lo que, probablemente, la próxima cumbre será testigo de un acalorado debate sobre una multitud de intereses y contraposiciones diplomáticas entre los Estados miembro. La anexión rusa de Crimea en 2014, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2015, el avance geopolítico chino de los últimos años, el equilibrio de peso político dentro de la organización o la diversificación y descentralización del terrorismo marcarán una hoja de ruta que habrá que abordar con sensatez y sentido estratégico, al mismo tiempo que se reformula el reparto de cargas y responsabilidades entre los países del espacio euroatlántico.

Los ataques del 11S, desencadenaron el avance del movimiento yihadista global





España en la OTAN

La cumbre de la OTAN prevista en Madrid para el presente año supone una oportunidad única para el avance de los intereses de España

Aprovechar la oportunidad de incorporar al próximo Concepto Estratégico las prioridades de seguridad de España y el resto del vecindario europeo del sur supondrá, entre otras cosas, contar con un frente de contención decisivo de la alianza militar para el avance de la amenaza a nuevos espacios de influencia y presentar a nuestro país en una posición privilegiada que le permita ser más vocal en los asuntos concernientes a la organización en un contexto de reequilibrio de fuerzas e influencia a uno y otro lado del Atlántico.

BIBLIOGRAFÍA

- MAEC (2017). «España en la OTAN». <http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OTAN/es/quees2/Paginas/Espa%C3%B1aOTAN.aspx>
- OTAN (2021a). «Secretary General shares ideas on NATO's next Strategic Concept», en *Noticias OTAN*. https://www.nato.int/cps/en/nato-hq/news_189092.htm
- OTAN (2021b). «Brussels Summit communiqué issued by the heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels», en *Noticias OTAN*. https://www.nato.int/cps/en/nato-hq/news_185000.htm
- Pandavenes, N. (2021). «Robles: «La OTAN debe girar al flanco sur», en *Info Defensa*. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3056421/robles-otan-debe-girar-flanco-sur>
- Representación Permanente de Países Bajos en la Unión Europea (2021). «Non-paper on strategic autonomy while preserving an open economy», en *The Netherlands at international organizations. Kingdom of the Netherlands*. <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2021/03/24/non-paper-on-strategic-autonomy.■>