

## 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 gestión 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.

