

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.