

10/2016

30 de junio de 2016

*Francisco J. Ayuela Azcárate\**

De Gales a Varsovia, se hace camino al andar

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## De Gales a Varsovia, se hace camino al andar

### Resumen:

Muchos asuntos llegan a la próxima cumbre de la OTAN en Varsovia bien encauzados; otros serán objeto de discusión al máximo nivel para consensuar las decisiones que deben ser adoptadas. Los principales debates se centrarán en las siguientes cuestiones: completar el camino del aseguramiento a la disuasión; equilibrar la respuesta a las amenazas presentes en los flancos este y sur; incrementar la cooperación entre la OTAN y la UE; la relación con Rusia, y el grado de cumplimiento de los compromisos alcanzados en la Cumbre de Gales sobre inversiones en defensa.

La Cumbre de Varsovia será valorada especialmente en relación a dos aspectos esenciales: la respuesta detallada a las distintas percepciones de los aliados sobre las realidades estratégicas actuales, y la firmeza y credibilidad del mensaje disuasorio enviado. Una respuesta estratégica clara, sólida y equilibrada, conseguirá que la Alianza mantenga su cohesión ante los importantes desafíos a los que debe hacer frente y justificará que la cumbre sea considerada como un éxito.

### *Abstract:*

*Many of the issues to be discussed at the next NATO Summit in Warsaw have already been determined; others will be the subject of discussion in order to reach the decisions which will have to be made. The main debate will focus on the following issues: completing the work to move from reassurance to deterrence, identifying a balanced response to the current threats on the Eastern and Southern flanks, increasing cooperation between NATO and the EU, relations with Russia and the progress made on the commitments concerning defence investment formulated at the Wales Summit.*

*The Warsaw Summit will be judged mainly in relation to two essential issues: the detailed response to the Allies' differing perceptions of the current strategic situation and the strength and credibility of the deterrent message sent. A clear, strong and balanced strategic response will ensure that the Alliance maintains its cohesion in the face of today's important challenges and that the Summit is considered a success.*

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

### Palabras clave:

Disuasión, cohesión política, defensa colectiva, credibilidad, respuesta equilibrada, diálogo estratégico, cooperación, inversiones en defensa.

### *Keywords:*

*Deterrence, Political Cohesion, Collective Defence, Credibility, Balanced Response, Strategic Dialogue, Cooperation, Defence Investment.*

## Introducción

Desde la disolución del Pacto de Varsovia, la Alianza Atlántica ha promulgado tres conceptos estratégicos; los tres fueron diseñados para hacer frente a diversos riesgos y amenazas, sin que existiese una amenaza existencial claramente identificada. La situación estratégica actual es bien diferente, ya que hay que gestionar al mismo tiempo amenazas próximas y tangibles en dos orientaciones estratégicas, sin dejar de atender a los riesgos y amenazas, transnacionales y multidimensionales, que contempla desde el año 2010 el actual concepto estratégico<sup>1</sup>. Como es de sobra sabido, no es lo mismo gestionar riesgos que gestionar amenazas.

La Cumbre de Varsovia tendrá lugar los días 8 y 9 de julio, cuatro meses antes de las elecciones presidenciales en Estados Unidos y dos semanas después del voto británico a favor de dejar la UE, lo que complica la articulación de compromisos políticos de largo alcance en la Alianza Atlántica. Sin embargo, buena parte de la cohesión y la credibilidad de la OTAN descansa en las decisiones que debe adoptar en esta cumbre. Las opiniones expresadas por Donald Trump, sobre la conveniencia de que Estados Unidos revise su papel en la Alianza Atlántica, tienen escaso apoyo entre la clase política estadounidense, pero sus comentarios sobre el nivel de inversión en defensa de la mayoría de los aliados europeos, y su permanente dependencia del poder militar estadounidense, sí cuentan con un amplio respaldo político en Washington<sup>2</sup>. Cada vez hay más voces que claman contra la falta de compromiso presupuestario en asuntos de defensa de buena parte de los aliados europeos. Sin ir más lejos, el representante permanente del Reino Unido ante la OTAN ha declarado que comparte esta tesis, anunciando que repetirá el mensaje “*alto y claro*” durante la Cumbre de Varsovia<sup>3</sup>. El reparto de las cargas y la solidaridad presupuestaria, ocupará un lugar destacado en la agenda de la cumbre. Tal y como se acordó en la Cumbre de Gales, en septiembre de 2014, los jefes de Estado y de Gobierno revisarán los progresos alcanzados hasta la fecha<sup>4</sup> y el debate se presume desapacible.

Al margen de los nuevos asuntos que han de ser debatidos, la cumbre de Varsovia debe revisar el estado y la validez de los acuerdos alcanzados en Gales. La necesidad de poner de acuerdo a 28 aliados, recomienda ser pragmático y no tratar de establecer

---

<sup>1</sup> COKER, Christopher, “Rethinking Strategy: NATO and the Warsaw Summit”, *Norwegian Institute of International Affairs, Policy Brief 13/2016*,

[https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/id/421199/NUPI\\_Policy\\_Brief\\_13\\_16\\_Coker.pdf](https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/id/421199/NUPI_Policy_Brief_13_16_Coker.pdf)

<sup>2</sup> SCHATZ, Joseph J., ORESKES, Benjamin, “Europe to US: Ignore Donald Trump, we need NATO”, *POLITICO*, 1 de abril de 2016, <http://www.politico.eu/article/europe-us-trump-we-need-nato-spending-military-alliance-cuts-russia/>

<sup>3</sup> HOLEHOUSE, Matthew, “Donald Trump is right about Nato spending, says UK diplomat”, *The Telegraph*, 19 de mayo de 2016, <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/05/19/donald-trump-is-right-about-nato-spending-says-uk-diplomat/>

<sup>4</sup> Declaración de la Cumbre de Gales, 5 de septiembre de 2014, apartado 15, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm)

una amplia lista de objetivos estratégicamente confusos; y mucho menos pretender lograr objetivos políticamente inalcanzables. Richard Rumelt<sup>5</sup>, de forma muy gráfica, se refiere a los primeros como “*la cena del perro*” y a los segundos como “*objetivos de cielo azul*”.

En la declaración final de la Cumbre de Gales, la defensa colectiva fue reconocida como la prioridad entre las tres misiones contempladas en el actual Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica, aprobado en la Cumbre de Lisboa, en 2010. “*La principal responsabilidad de la Alianza es proteger y defender nuestros territorios y nuestras poblaciones contra un ataque, tal y como establece el Artículo 5 del Tratado de Washington*”<sup>6</sup>. Sin embargo, ante la necesidad de contentar a tantos, el comunicado final dejó asimismo claro que las otras dos misiones, gestión de crisis y seguridad cooperativa, son igualmente importantes como respuestas eficaces para afrontar intereses de seguridad en un sentido amplio. La existencia de estas tres misiones diferenciadas puede considerarse un gran acierto que debe ser preservado<sup>7</sup>, ya que garantiza a la Alianza disponer de una cualidad muy importante como es la adaptación estratégica<sup>8</sup>. Intentar minimizar la importancia de alguna de las misiones o forzar una prioridad absoluta de la defensa colectiva sobre la gestión de crisis, sería un movimiento políticamente arriesgado al favorecer la desunión entre los aliados.

Uno de los debates estratégicos actuales en la OTAN, es como atender adecuadamente a las tres misiones, porque las percepciones de las amenazas entre los aliados son diferentes según su situación geográfica. En una alianza de naciones soberanas no puede argumentarse que estas visiones sean erróneas o equivocadas; todas son válidas y todas han de ser tenidas en cuenta. Mantener el necesario equilibrio entre las distintas percepciones y sus asociadas respuestas, representa un asunto crucial que deberá ser abordado en la Cumbre de Varsovia. Al respecto, la declaración tras la reunión de los ministros de Defensa de la OTAN, que tuvo lugar en Bruselas los días 24 y 25 de junio de 2015, afirmó lo siguiente<sup>9</sup>:

*“Hemos proporcionado una nueva guía política a los responsables del planeamiento de defensa para mantener nuestra capacidad de hacer frente a las tres misiones esenciales de la Alianza, con un renovado énfasis en la disuasión y las capacidades de defensa colectiva”.*

<sup>5</sup> RUMELT, Richard, *Good Strategy Bad Strategy: The difference and why it matters*, Crown Business, New York 2011, páginas 53 y 54.

<sup>6</sup> Declaración de la Cumbre de Gales, apartado 2, op.cit.

<sup>7</sup> FLOCKHART, Trine, “Preparing for NATO’S Warsaw Summit”, *Danish Institute for International Studies (DIIS), Defence and Security Studies*, 2015, [http://pure.diis.dk/ws/files/368155/DIIS\\_RP\\_2015\\_16\\_WEB.pdf](http://pure.diis.dk/ws/files/368155/DIIS_RP_2015_16_WEB.pdf)

<sup>8</sup> COKER, Christopher, op.cit.

<sup>9</sup> Declaración de los ministros de Defensa de la OTAN tras su reunión en Bruselas, 24 y 25 de junio de 2015, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_121133.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_121133.htm?selectedLocale=en)

El debate entre los que apostaban de forma prácticamente exclusiva por la disuasión y los que pensaban que también es necesario mantener una relación con Rusia<sup>10</sup>, en la línea del famoso *Informe Harmel* aprobado en 1967, parece resuelto. Alemania, por ejemplo, siempre ha defendido que la Cumbre de Varsovia ha de estar basada en una adecuada combinación entre disuasión y diálogo<sup>11</sup>. Antes de la reunión de ministros de Exteriores de la OTAN, el 19 de mayo de 2016, Jens Stoltenberg señaló: *“En épocas de tensión, es especialmente importante mantener líneas de diálogo abiertas y buscar más transparencia”*<sup>12</sup>. Poco después, el 27 de mayo de 2016, Alexander Vershbow, expresó en Praga que *“el camino que la OTAN ha elegido es el de una sólida disuasión combinada con un diálogo significativo”*<sup>13</sup>.

La mayoría de los analistas coinciden en que los dos asuntos principales que deberá resolver la OTAN, en la próxima Cumbre de Varsovia, son mantener la cohesión política atendiendo a las distintas visiones y prioridades de los aliados, y reforzar la solidez y credibilidad de la capacidad de disuasión de la Alianza<sup>14</sup>. Una respuesta clara, firme y equilibrada ante los trascendentales desafíos a los que tiene que hacer frente la organización, conseguirá que la cumbre sea calificada como un éxito<sup>15</sup>.

## Los logros de la Cumbre de Gales

Un resultado relevante desde el punto de vista estratégico de la Cumbre de Gales, se encuentra en la *Declaración sobre el Vínculo Transatlántico*<sup>16</sup> que reinterpreta la esencia de la defensa colectiva: *“En caso de que la seguridad de cualquier aliado sea amenazada, actuaremos juntos y de forma decisiva, tal y como establece el artículo 5 del Tratado de Washington”*. Es decir, la OTAN considera que una amenaza -no sólo un ataque armado- a la seguridad de un aliado podría justificar una acción colectiva, lo que supone un cambio sustancial y una evidente modernización conceptual de la

<sup>10</sup> “Eastern Europe: (The) Curtain Calls?”, Munich Security Report 2016, página 24, <https://www.securityconference.de/en/activities/munich-security-report/>

<sup>11</sup> MÖLLING, Christian, “National Priorities for the NATO Warsaw Summit”, “Germany Pairs Deterrence and Dialogue”, *The German Marshall Fund of the United States (GMF)*. Transatlantic Take, May 2016, <http://www.gmfus.org/file/8318/download>

<sup>12</sup> STOLTENBERG, Jens, “NATO Foreign Ministers to set the stage for the Warsaw Summit”, 19 de mayo de 2016, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_131065.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_131065.htm)

<sup>13</sup> VERSHBOW, Alexander, NATO Deputy Secretary General, “North Atlantic Alliance is as important as it has ever been”, Jagello 2000 Conference, 27 de mayo de 2016, <http://www.nato.int/cps/en/natohq/index.htm>

<sup>14</sup> LARSEN, Jeffrey A., “Time to face reality: Priorities for NATO,s 2016 Warsaw Summit”, *NATO Defense College*, Research Paper no. 126, January 2016.

<sup>15</sup> KAMP, Karl-Heinz, “The agenda of the NATO summit in Warsaw”, *Federal Academy for Security Policy, Security Policy*, Working Paper 9/2015, [https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/working\\_paper\\_security\\_policy\\_9\\_2015.pdf](https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/working_paper_security_policy_9_2015.pdf)

<sup>16</sup> “The Wales Declaration on the Transatlantic Bond”, paragraph 3, 5 September 2014, <https://www.gov.uk/government/publications/nato-summit-2014-wales-summit-declaration/the-wales-declaration-on-the-transatlantic-bond>

defensa colectiva<sup>17</sup>.

Otro resultado tangible de la Cumbre de Gales fue el llamado Plan de Acción de Preparación, que busca la adaptación de la Alianza para responder a las nuevas y variadas amenazas del siglo XXI, y al mismo tiempo asegurar y renovar el compromiso de todos los aliados con la defensa colectiva. Lo que se pretende es articular una respuesta flexible, sólida y proporcional para incrementar el grado de preparación de la OTAN; no se trata de una respuesta exclusiva frente a Rusia. El Plan de Acción de Preparación descansa conceptualmente en dos columnas: medidas de aseguramiento<sup>18</sup> para disuadir a un posible agresor y tranquilizar a la población de los aliados del centro y este de Europa, y medidas de adaptación consistentes en cambios en la estructura de fuerzas y en la estructura de mando para mejorar la capacidad de reacción de la Alianza ante crisis repentinas<sup>19</sup>, provengan del Este o del Sur. En este marco, una decisión clave, por su importancia como gesto político, fue la creación de la Fuerza Conjunta de Muy Alta Disponibilidad (VJTF).

En la Cumbre de Gales, se acordó asimismo revertir la reducción de los presupuestos de defensa y aumentarlos a largo plazo. La promesa de invertir más en defensa como muestra de la voluntad europea de pagar la parte que le corresponde en la defensa colectiva, se centró en dos aspectos: uno cuantitativo, llegar al 2% del PIB en diez años; y otro cualitativo, destinar el 20% del presupuesto de defensa a la adquisición de capacidades militares, asimismo en diez años. Revertir la situación de los últimos años fue un comienzo positivo. El aumento a largo plazo es asimismo un compromiso útil, aunque en la práctica no significa mucho políticamente, debido precisamente a los plazos tan largos acordados. La verdad es que tampoco había margen político para mayores exigencias.

Por mucho que la crisis económica obligue a los líderes occidentales a pensar a corto plazo, la realidad es que en pocos años el escenario estratégico se ha vuelto mucho más complejo y exigente, y el precio a pagar por la inacción o la tibieza podría llegar a ser muy alto. Las palabras de Josep Borrell pronunciadas el 20 de mayo de 2016: *"Si yo quisiera ser candidato a la Presidencia del Gobierno y quisiera comportarme honestamente con los ciudadanos, les propondría un aumento del gasto militar"*<sup>20</sup>, reafirman la importancia política de cumplir el compromiso presupuestario alcanzado por los aliados en Gales.

---

<sup>17</sup> SLOAN, Stanley R. "A Successful NATO Summit? Proof Will Be in the Pudding", *War On The Rocks*, 10 September 2014, <http://warontherocks.com/2014/09/a-successful-nato-summit-proof-will-be-in-the-pudding/#>.

<sup>18</sup> "Readiness Action Plan", [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_119353.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm)

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Conferencia "Tres décadas de la economía española en la Unión Europea", *Foro del Consejo General de Economistas*, 20 de mayo de 2014, Madrid, Europa Press, <http://www.europapress.es/nacional/noticia-borrell-si-fuera-candidato-presidencia-propondria-aumento-gasto-militar-20160520150806.html>

En definitiva, en la Cumbre de Gales se consiguieron dos importantes logros: mantener la unidad política y la cohesión de los aliados al reconocer la necesidad de hacer frente a las amenazas sin priorizar ninguna orientación geográfica; y alcanzar un compromiso para aumentar las inversiones en defensa y que una parte significativa de estos recursos se destine a obtener las capacidades militares que se necesitan. Los aspectos menos positivos fueron el mensaje disuasorio enviado, para algunos no suficientemente firme e inteligible, y la levedad del compromiso presupuestario alcanzado.

### El camino de Gales a Varsovia

Los anfitriones de la Cumbre de Varsovia han desplegado en los últimos meses una intensa campaña para convencer al resto de los aliados sobre la necesidad de ir más allá de lo acordado en Gales, al considerarlo insuficiente. En general, los aliados orientales querrían contar con una presencia *permanente* de la OTAN en su territorio<sup>21</sup>. Tras las recientes reuniones de ministros de Defensa y Exteriores de la Alianza, no parece que exista suficiente base para alcanzar un acuerdo unánime en este sentido.

A pesar de los temores ante el cambio de orientación estratégica de los Estados Unidos hacia la región Asia-Pacífico, Washington han mostrado su firme compromiso con la seguridad de la comunidad euroatlántica mediante dos *Iniciativas de Aseguramiento Europeo* que garantizan la presencia rotatoria de unidades militares estadounidenses, así como el posicionamiento avanzado de material militar en el flanco este, destinado a facilitar nuevos refuerzos<sup>22</sup>. La primera iniciativa está dotada con 750 millones de dólares y la segunda con 3400 millones de dólares.

Desde mayo de 2014, la Alianza ha adoptado las siguientes medidas de aseguramiento<sup>23</sup>:

- Incremento de la actividad de unidades de la OTAN en el flanco este, incluyendo el despliegue rotatorio de unidades terrestres en el territorio de los aliados orientales con fines de adiestramiento y ejercicios. Algunos aliados han enviado

---

<sup>21</sup> WASZCZYKOWSKI, Witold, "Why Poland Needs American Support", *The New York Times*, February 16, 2016, <http://www.nytimes.com/2016/02/16/opinion/why-poland-needs-american-support.html?smid=tw-nytopinion&smtyp=cur&r=4>

<sup>22</sup> STACEY, Jeffrey A., "Restoring Conventional Deterrence in Europe: How to Climb Out of the Joint Security Trap", *Atlantic Council*, May 6, 2016, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/restoring-conventional-deterrence-in-europe-how-to-climb-out-of-the-joint-security-trap>

<sup>23</sup> Información procedente de "Fact Sheet, NATO's Readiness Action Plan", febrero de 2016, [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2016\\_02/20160205\\_1602-factsheet-rap-en.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_02/20160205_1602-factsheet-rap-en.pdf). Consulta, 3 de junio de 2016.

con carácter bilateral unidades terrestres y aéreas a Europa del Este para participar en diversos adiestramientos y ejercicios.

- Aumento de las actividades de policía aérea en el Báltico y despliegue de aviones de combate en Rumanía y Polonia con fines de adiestramiento y participación en ejercicios.
- Presencia naval y patrullas marítimas en los mares Báltico, Negro y Mediterráneo a cargo de los Grupos Marítimos Permanentes y de los Grupos Permanentes de Medidas Contra-Minas de la OTAN.
- Vuelos de vigilancia de los aviones OTAN de Alerta Temprana y Control Aéreo (AWACS) sobre el territorio de los aliados del este y vuelos de aeronaves de patrulla marítima a lo largo de las fronteras orientales de la Alianza.
- Aumento del número de ejercicios OTAN centrados en gestión de crisis y defensa colectiva. De los 300 ejercicios que la Alianza llevó a cabo en el año 2015, alrededor de 100 fueron en apoyo de las medidas de aseguramiento de la Alianza.

Respecto a las medidas de adaptación, desde mayo de 2014 se han puesto en práctica las siguientes<sup>24</sup>:

- Potenciación de la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF) que ha pasado de 13000 a cerca de 40000 efectivos.
- Creación de la Fuerza Conjunta de Muy Alta Disponibilidad (VJTF) de entidad Brigada y capaz de desplegar rápidamente. Esta unidad, “punta de lanza” de la NRF, cuenta con 20000 efectivos, de los que 5000 son fuerzas terrestres. Se encuentra plenamente operativa, y durante 2016 el Mando Componente Terrestre corresponde a España.
- Establecimiento de una serie de cuarteles generales en el territorio de los aliados del este para mejorar la coordinación y cooperación entre la OTAN y las fuerzas nacionales a la hora de preparar y apoyar ejercicios o despliegues en la región. Estos pequeños cuarteles generales reciben el nombre de *Unidades de Integración de Fuerzas OTAN* y se conocen habitualmente por sus siglas en inglés, *NFIU*. Los correspondientes a Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía fueron activados en septiembre de 2015.
- Aprobación de dos nuevos cuarteles generales (NFIU) que serán establecidos en Hungría y Eslovaquia. Se estima que podrían estar plenamente operativos a finales de 2016.
- Incremento del grado de alistamiento y capacidades como centro de cooperación regional del Cuartel General del Cuerpo de Ejército Noreste, situado en la localidad polaca de Szczecin.
- Establecimiento en la capital de Rumanía, de un nuevo cuartel general, correspondiente a la División Multinacional Sudeste.

---

<sup>24</sup> Ibidem.

- Creación de un cuartel general permanente para un Grupo de Apoyo Logístico Conjunto en apoyo a las fuerzas desplegadas.
- Posicionamiento previo de material militar y equipos en el territorio de los aliados del este.
- Incremento de la capacidad de refuerzo de los aliados del flanco este mediante la adecuación de puertos y aeropuertos.
- Actualización de los planes de defensa de la región este.

Todo lo anterior, significa que la Alianza ha puesto en práctica, en términos generales, los acuerdos que se alcanzaron en Gales. Considerando la evolución de la situación estratégica, que ciertamente no ha mejorado, los jefes de Estado y de Gobierno, como máximos líderes de la Alianza Atlántica, deberán resolver algunos asuntos políticamente complicados. La agenda de la Cumbre de Varsovia se ha ido perfilando en gran medida como consecuencia del impulso y los debates mantenidos en las reuniones OTAN que al menos tres veces al año celebran los ministros de Defensa, y en las de ministros de Exteriores, que tienen lugar normalmente dos veces al año.

Para conocer la agenda de Varsovia y el estado actual de los asuntos más relevantes, conviene analizar los resultados de las dos últimas reuniones de ministros de Defensa, celebradas en Bruselas el 10 y 11 de febrero, y el 14 y 15 de junio; así como los correspondientes a la última reunión de ministros de Exteriores que tuvo lugar, asimismo en Bruselas, el 19 y 20 de mayo. Aunque la agenda de las cumbres suele quedar cerrada con suficiente antelación, tampoco es descartable que por causas sobrevenidas o cambios significativos en la situación estratégica se incorporen algunos asuntos de última hora.

### **Asuntos encauzados en la agenda de la cumbre de Varsovia**

Del análisis de las tres reuniones mencionadas, podemos determinar que numerosas cuestiones están ya encauzadas y no serán objeto de grandes discusiones en la cita de Varsovia. Entre las más relevantes figuran las siguientes: ampliación de la Alianza Atlántica; seguridad cooperativa y asociaciones estratégicas; Afganistán; seguridad marítima, y la posible revisión del concepto estratégico actual.

### **Ampliación de la OTAN**

La política relativa a próximas ampliaciones de la OTAN ha quedado definida en relación a la Cumbre de Varsovia. El pragmatismo estratégico ha supuesto invitar a unirse a la Alianza solo a Montenegro, confirmando la política de puertas abiertas para el resto de países que desean unirse a la OTAN.

Tal y como anunció Alexander Vershbow, segundo secretario general de la OTAN, en la Conferencia de Budva<sup>25</sup>, en la reunión de ministros de Exteriores de la Alianza, celebrada en Bruselas los días 19 y 20 de mayo de 2016, se firmó el Protocolo de Adhesión de Montenegro a la Alianza Atlántica. Esto supone que Montenegro asiste ya como observador a todas las reuniones de la OTAN, incluida la Cumbre de Varsovia.

El 19 de mayo de 2016, en una conferencia de prensa conjunta con el primer ministro de Montenegro, el secretario general de la OTAN declaró que esta decisión es *“una señal clara de que las puertas de la Alianza permanecen abiertas para los socios que comparten y promueven nuestros valores”*<sup>26</sup>. Una vez que todos los aliados hayan ratificado el Protocolo de Adhesión, Montenegro se convertirá en el vigésimo noveno aliado de la OTAN. Para el resto de posibles candidatos, parece decidido esperar y ver, optando por la prudencia estratégica.

Por muy complicada que sea la situación actual, es preciso que la cumbre de Varsovia reitere a los candidatos que su independencia política será respetada, reconociendo al mismo tiempo los grandes esfuerzos que han realizado y el alto precio que han pagado por su apoyo en las operaciones de la Alianza. Es cierto que nunca se había ampliado la OTAN en un escenario de relativa confrontación, pero esto no puede traducirse en conceder permanentemente a Rusia la capacidad de vetar futuras ampliaciones de la Alianza.

Dependiendo de la ubicación geográfica, la ampliación de la OTAN presenta opciones muy diferentes. Hacia el Sur, Montenegro no ha supuesto una gran dificultad; situaciones distintas presentan los casos de FYROM<sup>27</sup>, atascado por la rivalidad escenificada en el nombre del país, y el de Bosnia y Herzegovina, debido a su compleja situación política. En el Norte, todo depende del interés y la voluntad de los suecos y los finlandeses. Hacia el Este, en los casos de Georgia o de Ucrania -asumiendo que exista la voluntad ucraniana de unirse a la Alianza-, la ampliación no resulta fácil a corto plazo en la enrevesada situación actual de tensión con Rusia. Desde el punto de vista político, parece que las desventajas superan a las ventajas. La anexión de Crimea constituyó una notable sorpresa para los aliados que pronosticaban una época de fructífera colaboración con Rusia. Este profundo cambio estratégico, mostró claramente que el Kremlin está dispuesto a asumir grandes riesgos para mantener su área de influencia geopolítica.

---

<sup>25</sup> "NATO: From Wales to Warsaw". Keynote Speech by NATO Deputy Secretary General Ambassador Alexander Vershbow at the 2BS ('To Be Secure') Conference, Budva, Montenegro, May, 6, 2016. [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_130583.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_130583.htm)

<sup>26</sup> "NATO Foreign Ministers sign Accession Protocol with Montenegro". Rueda de prensa conjunta del Secretario general de la OTAN y el Primer Ministro de Montenegro. [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_131132.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_131132.htm)

<sup>27</sup> La Alianza Atlántica utiliza el término *Antigua Republica Yugoslava de Macedonia*, FYROM, en sus siglas en inglés; con la salvedad de Turquía que reconoce a este país con su denominación constitucional.

## Seguridad cooperativa y asociaciones estratégicas

La OTAN considera que la mejor forma de proyectar estabilidad en los países próximos a la Alianza consiste en ayudar a los socios a fortalecer sus fuerzas militares para contribuir a su seguridad. En este sentido, los ministros de Exteriores estudiaron en mayo la colaboración con Jordania en asuntos de ciberseguridad, y la intensificación del apoyo en el adiestramiento de oficiales iraquíes en territorio jordano. El primer ministro de Iraq, ha solicitado que este adiestramiento se extienda a suelo iraquí; petición que tras ser estudiada<sup>28</sup> podría acordarse junto a un programa de creación de capacidades en la Cumbre de Varsovia<sup>29</sup>. Asimismo, se ayudará a Túnez en el adiestramiento de fuerzas especiales, y en asuntos de contraterrorismo y de seguridad en sus fronteras<sup>30</sup>.

Igualmente, la Alianza considerará la mejor fórmula en cada caso para prestar asistencia a los países vecinos de Europa del Este. En este sentido, la OTAN ayudará a Georgia y Moldavia en la construcción de capacidades<sup>31</sup>, y asimismo apoyará a Ucrania en su actual proceso de reformas para conseguir unas sólidas y eficaces estructuras de seguridad<sup>32</sup>.

En definitiva, la Alianza debe confirmar la gran importancia de la cooperación militar y la plena validez de las asociaciones estratégicas, e impulsar estrategias de asociación diferenciadas para atender las necesidades e intereses de cada socio, garantizando el beneficio mutuo de cada relación.

### Afganistán

La Alianza mantendrá el apoyo político, militar y financiero a Afganistán. En relación al futuro de la misión *Resolute Support* de la OTAN, y como muestra del claro compromiso de la Alianza con Afganistán, en la reunión de ministros de Exteriores de mayo se acordó su sostenimiento más allá de 2016<sup>33</sup>.

Se espera que en la Cumbre de Varsovia se anuncie la continuación de la imprescindible contribución<sup>34</sup> destinada a financiar a las Fuerzas de Seguridad afganas hasta el año 2020.

---

<sup>28</sup> "Foreign Ministers agree NATO must do more to project stability in its neighbourhood", 19 de mayo de 2016, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_131197.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_131197.htm)

<sup>29</sup> "NATO steps up efforts to project stability beyond its borders", 15 de junio de 2016, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_132354.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_132354.htm)

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> "Foreign Ministers agree NATO must do more to project stability in its neighbourhood", op.cit.

<sup>32</sup> "NATO steps up support for Ukraine with Comprehensive Package of Assistance", 15 de junio de 2016, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_132355.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_132355.htm)

<sup>33</sup> "Foreign Ministers agree to sustain NATO-led mission in Afghanistan beyond 2016", 20 de mayo de 2016, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_131378.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_131378.htm)

<sup>34</sup> Ibidem.

## Seguridad marítima

Se pretende convertir la Operación *Active Endeavour* en el Mediterráneo, creada en 2001 tras los atentados del 11-S, en una operación ampliada de seguridad marítima, incluyendo entre sus posibles cometidos: la preservación de la libertad de navegación; la interdicción marítima, el apoyo contraterrorista en el ámbito marítimo<sup>35</sup> y la contribución a la construcción de capacidades<sup>36</sup>.

La participación de la Alianza en la lucha contra el tráfico de seres humanos y los flujos migratorios irregulares en el Mediterráneo, incluirá la expansión de los cometidos de seguridad marítima de la OTAN en el Mediterráneo central, y podría traducirse en un apoyo a la *Operación Sophia*<sup>37</sup> de la UE. También se llevará a cabo el estudio preliminar de un posible apoyo a Libia, en caso de que lo solicite, consistente en el desarrollo institucional en asuntos de seguridad y defensa<sup>38</sup>.

## Concepto estratégico de la OTAN

Aunque no faltan las voces para que se abra ya el proceso, alcanzar un consenso entre los aliados para promulgar un nuevo concepto estratégico que sustituya al de 2010, reviste una gran dificultad y no parece ser un asunto prioritario. Al margen de la energía institucional necesaria y la imprescindible voluntad política para llevar el proceso a buen puerto, un nuevo concepto estratégico podría ser causa de serios desencuentros entre los aliados, ya que se abrirían numerosos frentes de discusión<sup>39</sup>.

En particular, eliminar el interés de la OTAN en lograr una “*verdadera asociación estratégica*” con Rusia, según figura en el concepto estratégico actual<sup>40</sup>, sería un paso controvertido en términos políticos ante la importancia de mantener abierto el diálogo estratégico con Moscú. La necesidad o conveniencia de abrir un proceso para la revisión del concepto estratégico vigente formará parte de la agenda de la Cumbre de Varsovia. No es descartable que pueda alcanzarse un compromiso para iniciar la revisión del concepto actual, emplazando a la Alianza a una hipotética aprobación<sup>41</sup> en la cumbre que previsiblemente tendrá lugar en el año 2018.

<sup>35</sup> “Foreign Ministers agree NATO must do more to project stability in its neighbourhood”, op. cit.

<sup>36</sup> “NATO steps up efforts to project stability beyond its borders”, op.cit.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> “NATO Secretary General and Libyan Foreign Minister discuss how NATO can support Libya”, 17 de junio de 2016, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_132583.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_132583.htm)

<sup>39</sup> LARSEN, Jeffrey A., op.cit., pagina 15.

<sup>40</sup> Concepto Estratégico de la OTAN, 19 de noviembre de 2010, apartado 33, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68580.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm)

<sup>41</sup> CROFT, Adrian, “NATO May Revise Relationship with Russia Through New Strategy Document”, *Atlantic Council*, July 6, 2015, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/nato-may-revise-relationship-with-russia-through-new-strategy-document>

## Asuntos a debate en la agenda de la Cumbre de Varsovia

Hay otros cinco asuntos de amplio alcance que aún no están completamente cerrados y que marcarán la agenda y los debates de los máximos mandatarios aliados durante la Cumbre de Varsovia.

### Completar el camino del aseguramiento a la disuasión

En febrero de 2016, en la Conferencia de Seguridad de Múnich, Jens Stoltenberg, consciente de que en Gales la Alianza no había mostrado suficiente claridad y contundencia, expresó la necesidad de *“enviar una poderosa señal para disuadir cualquier agresión o intimidación”*<sup>42</sup>. Articular de forma coherente y equilibrada el contenido de dicha señal, será una de las decisiones esenciales que deben tomar los máximos líderes aliados en la Cumbre de Varsovia<sup>43</sup>.

Para completar el camino del aseguramiento a la disuasión, en un entorno estratégico dominado por la incertidumbre y la inestabilidad, la Alianza ha de contar con mayor capacidad de respuesta y adaptación. Para ello, la Cumbre de Varsovia deberá abordar al menos las siguientes cuestiones:

En primer lugar, es necesario revisar si las medidas adoptadas en la Cumbre de Gales resultan suficientemente disuasorias frente a cualquier amenaza a la integridad territorial o a la población de todos y cada uno de los miembros de la OTAN.

En segundo lugar, sin establecer una clara priorización respecto a las otras misiones contempladas en el Concepto Estratégico de 2010, debe ponerse de manifiesto la importancia de la defensa colectiva. Es necesario disponer de suficientes capacidades militares para garantizar la defensa colectiva, la razón de ser de la OTAN, manteniendo al mismo tiempo una significativa capacidad de gestión de crisis en situaciones operativamente exigentes.

En tercer lugar, la organización debe acelerar sus procesos internos de decisión. De poco valdrá tener unidades de muy alta disponibilidad si los mecanismos para decidir su empleo precisan un largo período de tiempo para alcanzar el imprescindible consenso entre todos los aliados, dificultando al mismo tiempo una adecuada comunicación estratégica. El ciclo actual de toma de decisiones en la Alianza consume normalmente unos tiempos prolongados; sin duda se necesitan unidades de alta disponibilidad pero también debe existir esa alta disponibilidad en los órganos

---

<sup>42</sup> “Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Munich Security Conference”, 13 de febrero de 2016, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_128047.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_128047.htm)

<sup>43</sup> PÉREZ VADILLO, Alberto, “De Múnich a Varsovia: la OTAN busca nueva estrategia”, *Estudios de Política Exterior*, 23 de febrero de 2016, <http://www.politicaexterior.com/actualidad/de-munich-a-varsovia-la-otan-busca-nueva-estrategia/>

superiores encargados de la toma de decisiones.

En cuarto lugar, para hacer frente a todo lo relacionado con la amenaza cibernética y la llamada guerra híbrida o ambigua, es necesario aumentar la capacidad de resistencia y regeneración de los aliados –lo que se conoce actualmente con el pomposo nombre de resiliencia-, frente a agresiones exteriores para garantizar el normal desarrollo de la vida cotidiana de los ciudadanos, la seguridad energética y la protección de las infraestructuras críticas.

En definitiva, un aspecto esencial de la agenda de Varsovia es la dificultad de armonizar la situación estratégica actual con la necesidad de hacer creíble la defensa colectiva en el caso de que un aliado sea atacado<sup>44</sup>. Sería ingenuo sobrevalorar la capacidad disuasoria de las unidades convencionales que los aliados diseñaron en la Cumbre de Gales, ya que su entidad militar es reducida y se necesita tiempo e infraestructuras adecuadas para materializar su despliegue<sup>45</sup>. Por mucho que no resulte políticamente atractivo, es necesario que en la Cumbre de Varsovia se hable de la forma de revitalizar la disuasión nuclear. Conviene recordar que la OTAN es *“una Alianza nuclear y seguirá siéndolo mientras existan las armas nucleares”*, y que la defensa colectiva descansa en el paraguas disuasorio que ofrecen las armas nucleares estratégicas, particularmente las de Estados Unidos. En el escenario estratégico actual, la disuasión nuclear permanece como *“la garantía suprema de la seguridad de los aliados”*<sup>46</sup>.

### **Equilibrar la respuesta a las amenazas presentes en los flancos este y sur**

Un resultado inesperado de la reunión de ministros de Defensa de febrero de 2016, fue la decisión de enviar unidades navales al mar Egeo para llevar a cabo operaciones de apoyo en la lucha contra las mafias que trafican con seres humanos. Esta decisión, que se produjo de forma inesperada, reflejó la creciente preocupación de la Alianza en relación a la compleja situación estratégica del flanco sur. Asimismo, los ministros de Defensa, en la reunión celebrada los días 14 y 15 de junio en Bruselas, confirmaron el uso en operaciones de apoyo de aviones de control y vigilancia aérea (AWACS) en el marco de la lucha contra el Daesh; decisión que ya habían adoptado en principio en la reunión de febrero. Son buenas noticias para España. Como señala acertadamente Félix Arteaga: *“Cuanto más se implique la OTAN en combatir al Daesh en Siria e Irak también deberá hacerlo en Libia, el Sahel y otros espacios de interés estratégico para*

---

<sup>44</sup> DE HOOP SCHEFFER, Alexandra, “From Wales to Warsaw: Priorities for the NATO 2016 Summit”, Panel discussion, *The German Marshall Fund of the United States*, Berlin, 11 de julio de 2015. <http://www.gmfus.org/events/wales-warsaw-priorities-nato-2016-summit-0>

<sup>45</sup> BRAW, Elisabeth, “A Schengen Zone for NATO”, *Foreign Affairs*, June 6, 2016, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2016-06-06/schengen-zone-nato>

<sup>46</sup> Declaración de la Cumbre de Gales, apartado 50, op.cit.

España”<sup>47</sup>.

En teoría, la respuesta al debate entre las distintas amenazas debería haberse producido mediante la guía política, adoptada en junio de 2015 en la reunión de ministros de Defensa OTAN que tuvo lugar en Bruselas. Esta guía política, un documento clasificado, representa doctrinalmente el primer paso del Proceso de Planeamiento de la Defensa de la Alianza Atlántica (NDPP). Con las debidas reservas, parece que la respuesta no fue muy concluyente y sirvió para poner de relieve una cosa y para confirmar otra. En primer lugar, escenificó los diferentes puntos de vista entre los aliados, y en segundo lugar, confirmó que si *“la especialidad del lenguaje diplomático es tratar de hacer feliz a todo el mundo”*, en la OTAN, como se repite a menudo en los mentideros de Bruselas, *“suele conseguirse una distribución equitativa de la infelicidad”*.

Se acerca la Cumbre de Varsovia y el debate, entre conceder mayor importancia estratégica al flanco este frente al flanco sur, sigue vigente. Esta controvertida cuestión, pone en realidad sobre la mesa otros debates asociados que llevan largo tiempo en la agenda de la Alianza: el debate de la priorización entre la defensa colectiva y la gestión de crisis, y el debate sobre si la Alianza debe ser una organización global o regional<sup>48</sup>. Esta polémica, afecta incluso a la VJTF, la denominada “punta de lanza” de la Fuerza de Respuesta de la Alianza; una de las medidas estrella de la Cumbre de Gales para mejorar la capacidad de respuesta<sup>49</sup> ante cualquier amenaza, independientemente de su procedencia. Al margen de los sempiternos problemas presupuestarios, las dudas entre los aliados surgen al preguntarse qué sucedería si se despliega la VJTF en uno de los flancos y el adversario en el otro flanco decide sacar ventaja de esta situación. Sea como sea, en la Cumbre de Varsovia, debe evitarse la división que supondría no poder reconciliar las diferentes percepciones de seguridad<sup>50</sup> entre los aliados del este y los aliados del sur.

La Cumbre de Varsovia deberá proporcionar una respuesta a esta cuestión y la solución consistirá en atender a ambas orientaciones estratégicas al mismo tiempo; la única opción sobre la que puede articularse el imprescindible consenso. Pero los máximos líderes de la Alianza deben ir mas allá, es necesario que la cumbre acuerde los detalles de la respuesta en cada uno de los flancos.

---

<sup>47</sup> ARTEAGA, Félix, “La OTAN se hace a la mar (mientras se toman medidas frente a Rusia y el Daesh)”, *Real Instituto Elcano*, Comentario Elcano 5/2016, 12 de febrero de 2016, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/artega-la-otan-se-hace-a-la-mar-rusia-daesh](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/artega-la-otan-se-hace-a-la-mar-rusia-daesh)

<sup>48</sup> MATLÉ, Aylin, SCHEFFLER CORVAJA, Alessandro, “From Wales to Warsaw: A New Normal for NATO?”, *Fundación Konrad Adenauer, Facts& Findings*, October 2015, No. 187, [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_42717-544-2-30.pdf?151109084530](http://www.kas.de/wf/doc/kas_42717-544-2-30.pdf?151109084530)

<sup>49</sup> En mayo de 2016, en el ejercicio *Brilliant Jump 16*, desarrollado en Polonia, la OTAN activó por primera vez la VJTF.

<sup>50</sup> KAMP, Karl-Heinz, op.cit.

Después de los ataques del terrorismo yihadista en París y Bruselas, no cabe duda de que la OTAN debe prestar atención al flanco sur definiendo una estrategia para hacer frente a este serio desafío; no hacerlo supondría un serio revés para la cohesión de los aliados. Algunos analistas van más lejos, al considerar que si no se aborda este asunto con garantías en la Cumbre de Varsovia la organización podría deslizarse hacia la irrelevancia estratégica<sup>51</sup>. La compleja amenaza del flanco sur no supone actualmente una amenaza existencial para el conjunto de los aliados; pero todos reconocen la imperiosa necesidad de afrontarla. La amenaza no está centrada en el problema de los flujos migratorios irregulares y la crisis de los refugiados, sino en la consolidación geográfica y el creciente poder del terrorismo yihadista en la región. Mantener la atención de todos los aliados respecto a esta grave amenaza reviste gran importancia para la cohesión de la Alianza Atlántica.

La respuesta que la OTAN debe dar a la amenaza en el flanco sur no es fácil de elaborar. La posición de la Alianza está basada en ayudar a los países de África del Norte y Oriente Medio a construir las capacidades necesarias para combatir las amenazas y las causas de inestabilidad en la región. Según Alexander Vershbow<sup>52</sup>, *“proyectando estabilidad de esta manera, podemos prevenir posibles conflictos y evitar la necesidad de desplegar fuerzas militares”*. En este sentido, es de esperar que en la Cumbre de Varsovia la OTAN presente un amplio Programa de Creación de Capacidades para ayudar a los socios de la Alianza en el norte de África y en Oriente Medio.

Respecto al flanco este, los ministros de Defensa de la Alianza decidieron en febrero de este año establecer una presencia avanzada en la región. El 30 de mayo, Jens Stoltenberg confirmó en Varsovia que esta presencia avanzada será multinacional y se llevará a cabo mediante rotaciones de diferentes fuerzas<sup>53</sup>. Según fuentes de la Alianza, se pretende desplegar cuatro batallones reforzados, entre 3000 y 4000 efectivos en los tres países bálticos y Polonia<sup>54</sup>. Los detalles de esta presencia avanzada, incluyendo asimismo disposiciones relativas a la región sudeste<sup>55</sup>, fueron acordados por los ministros de Defensa en su reunión del 14 y 15 de junio. La decisión final será adoptada en la Cumbre de Varsovia. Como siempre sucede en la OTAN,

---

<sup>51</sup> CHIVVIS, Christopher S, "NATO's Southern Exposure", *Foreign Affairs*, April 17, 2016. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-04-17/nato-s-southern-exposure>.

<sup>52</sup> "NATO: From Wales to Warsaw". Keynote Speech by NATO Deputy Secretary General Ambassador Alexander Vershbow at the 2BS ('To Be Secure') Conference, Budva, Montenegro, May, 6, 2016. [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_130583.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_130583.htm)

<sup>53</sup> STOLTENBERG, Jens, "NATO Secretary General discusses Warsaw Summit with Polish President", 30 May 2016, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_131669.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_131669.htm)

<sup>54</sup> "NATO Defence Ministers to pave the way for decisions at the Warsaw Summit", conferencia de prensa antes de la cumbre de ministros de Defensa de la OTAN, 13 de junio de 2016, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_132275.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_132275.htm).

<sup>55</sup> STOLTENBERG, Jens, "Doorstep statement", reunión de ministros de Defensa de la OTAN, 14 de junio de 2016, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_132351.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_132351.htm)

*“nada está decidido hasta que todo está decidido”.*

En el Acta Fundacional para sus relaciones con Rusia, adoptada en 1997, la Alianza declaró que para la defensa de su territorio no incluiría *“el estacionamiento permanente de contingentes sustanciales”*, en los países aliados vecinos a Rusia, siempre que Moscú actuase de forma similar en sus despliegues. Esta es la razón por la que el término rotatorio aparece en los debates sobre el refuerzo del flanco este. Determinar qué constituyen contingentes sustanciales es difícil de precisar, pero el significado del vocablo permanente presenta menor margen para acogerse a la siempre socorrida *“ambigüedad constructiva”*. Un estacionamiento permanente de unidades OTAN en el territorio de los aliados del este, equivaldría a renunciar en la práctica al instrumento político que supone el Acta Fundacional. Alcanzar un consenso al respecto entre los aliados, no parece posible actualmente.

### **Incremento de la cooperación entre la OTAN y la UE**

La OTAN y la UE comparten la necesidad de adaptarse al profundo cambio estratégico sufrido en Europa en poco tiempo. La Unión Europea ha iniciado ya el proceso para aprobar una nueva Estrategia de Seguridad; la actual es del año 2003. Considerando que ambas organizaciones tienen -de momento- 22 miembros en común, sería lógico y deseable que existiese algún tipo de coordinación a la hora de analizar la situación estratégica, presente y futura<sup>56</sup>. El voto británico a favor de dejar la UE, un duro golpe al proceso de construcción europea, aumenta notablemente la incertidumbre política. Su impacto estratégico será sin duda muy significativo, y afectará a la asociación estratégica entre la OTAN y la UE.

En la Cumbre de Gales, la OTAN admitió que la UE tiene un papel esencial que jugar en el llamado *“enfoque global o integral”*, de las operaciones. La complementariedad entre ambas organizaciones es innegable y tras largos años, caracterizados por una relación compleja y difícil, parece que ha llegado la hora de establecer nuevas vías de cooperación.

Al margen de la asimetría entre los miembros, cada organización tiene sus propias áreas de experiencia y sus objetivos específicos en el nivel estratégico<sup>57</sup>. A pesar de sus actuales dificultades, significativamente acrecentadas tras el triunfo de los partidarios del *Brexit*, la UE es un proyecto político de largo alcance, una visión geopolítica en realidad, mientras que la OTAN es una organización defensiva, un proceso de concertación política y estratégica para afrontar con mayores garantías los riesgos y las amenazas que afectan a los aliados. Por eso, no sería razonable

---

<sup>56</sup> FLOCKHART, Trine, op.cit.

<sup>57</sup> “Relations with the European Union”, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49217.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm).

pretender lograr metas demasiado ambiciosas, en relación al nivel de cooperación entre ambas organizaciones.

En términos de defensa colectiva o de operaciones complejas de gestión de crisis, el papel de la OTAN seguirá siendo primordial<sup>58</sup>, pero existen otras áreas en las que las capacidades de la UE constituyen una mejor elección, ya que cuenta con medios más versátiles, eficaces y eficientes.

Según Alexander Vershbow<sup>59</sup>, el refuerzo de la cooperación entre la OTAN y la UE se basará en los siguientes aspectos: expresar la voluntad de trabajar más estrechamente para combatir las amenazas híbridas, incluyendo ejercicios de respuesta frente a este tipo de amenazas; cooperar en asuntos marítimos y de ciberseguridad; elaborar un libro de escenarios para clarificar de antemano, en caso de que un país sufra un ataque de tipo híbrido, qué hace cada organización y quién lo hace; y explorar nuevas vías de cooperación en el Mediterráneo central. De acuerdo con las cifras de Naciones Unidas<sup>60</sup>, el número diario de refugiados llegados a Europa en abril de 2016 bajó en un 90% respecto al mes anterior. Ante la creciente presión que sufren en el mar Egeo, las mafias que trafican con seres humanos están desviando sus actividades criminales al Mediterráneo central. Por ello, es necesario reaccionar con rapidez.

## La relación con Rusia

La realidad ineludible es que la OTAN debe tener una relación con la Federación Rusa. La pregunta clave es ¿qué tipo de relación? En primer lugar, es necesario que la Alianza Atlántica asuma el cambio estratégico que ha sufrido su relación con Rusia. Moscú ya no es un socio de la OTAN. La relación de los aliados con Rusia se encuentra fuertemente condicionada por la política agresiva del Kremlin, basada en el revisionismo histórico y un exacerbado nacionalismo.

Ante esta situación, la respuesta de la Alianza Atlántica debe ser firme y mostrar la unánime determinación de los aliados. Cualquier agresión al territorio o a la población de un país aliado producirá la respuesta solidaria de todos. Rusia debe saber también que el interés de los aliados no es en absoluto reeditar el escenario de la Guerra Fría. Al mismo tiempo, la OTAN debe reconocer que el concurso de Moscú es imprescindible a la hora de resolver algunos de los desafíos estratégicos actuales. Considerar a Rusia

---

<sup>58</sup> VERSHBOW, Alexander, "Meeting Today's Security Challenges: The Importance of NATO-EU Cooperation", Remarks to The EU Inter-parliamentary Conference on the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy, The Hague, 8 de abril de 2016, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_129808.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_129808.htm)

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> GARAMONE, Jim, "NATO Foreign Ministers Meet on Heels of Military Committee Discussions", US Department of Defense, 18 de mayo de 2016, <http://www.defense.gov/News-Article-View/Article/775727/nato-foreign-ministers-meet-on-heels-of-military-committee-discussions>

como enemigo, por mucho que la anexión de Crimea haya sido un claro atropello al derecho internacional, podría traducirse en una vuelta a la Guerra Fría, un escenario muy negativo para los aliados en términos políticos y estratégicos. En definitiva, es necesario mantener abierto el diálogo estratégico con el Kremlin, como señalaba recientemente el presidente de Polonia<sup>61</sup>:

*“Debemos mantener nuestra disposición a dialogar incluso con aquellos que no comparten nuestros valores. Aunque en la actualidad un compromiso constructivo con estos países puede ser difícil de alcanzar, debemos proseguir los esfuerzos para lograr una coexistencia predecible con todos los estados europeos”.*

Dado el carácter de las decisiones que se han tomado y las que se deben adoptar en Varsovia, la OTAN ha puesto el énfasis en tratar de evitar una escalada de la tensión con Rusia. En este sentido, los ministros de Defensa acordaron en febrero de este año, que la Alianza apoyará los esfuerzos necesarios en el marco de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) con el fin de incrementar la transparencia de sus operaciones militares.

En abril de 2016, se celebró una reunión de Consejo OTAN-Rusia<sup>62</sup>, la primera desde junio de 2014. Aunque ambas partes pusieron una vez más de manifiesto sus profundas discrepancias, la reunión sirvió al menos para confirmar el cauce de diálogo estratégico que supone este organismo<sup>63</sup>. La Alianza Atlántica ha mostrado su interés en celebrar una nueva reunión del Consejo OTAN-Rusia antes de la cumbre de Varsovia.

### **Aumento de las inversiones en defensa**

La situación creada tras la anexión rusa de Crimea y la visibilidad y peligrosidad del terrorismo yihadista, favorece la percepción de las amenazas, tanto al Este como al Sur, por parte de las opiniones públicas de los miembros de la OTAN. Es un paso fundamental para afianzar la voluntad política de invertir más en defensa; un escenario inimaginable en el incierto contexto económico actual sin la presencia de estas claras amenazas en el horizonte. La previsión para el año 2016, indica que algunos aliados incrementarán significativamente sus inversiones en defensa<sup>64</sup> por primera vez en varios años.

---

<sup>61</sup> DUDA, Andrzej, Conferencia en el Colegio de Defensa de la OTAN (NADEFCOL), Rome, 17 de mayo de 2016. <http://www.president.pl/en/news/art.167.presidents-speech-at-the-nato-defense-college.html>.

<sup>62</sup> El Consejo OTAN- Rusia se constituyó en la cumbre OTAN-Rusia, celebrada en Roma el 20 de mayo de 2016.

<sup>63</sup> ABELLÁN, Lucía, "La OTAN y Rusia se acercan por vez primera desde la tensión de Crimea", *El País*, 20 de abril de 2016, [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/20/actualidad/1461171108\\_608468.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/20/actualidad/1461171108_608468.html)

<sup>64</sup> JONES, Sam, "Defence spending by Nato's Europe states up as uncertainty rises", *Financial Times*, May 30, 2016, <https://next.ft.com/content/e0058620-259d-11e6-8ba3-cdd781d02d89>

Aumentar la inversión en defensa de todos los países aliados es esencial. Desde el año 2008 al 2015, el total de las inversiones en defensa de los aliados se redujo<sup>65</sup> en un 18%, mientras que Rusia, entre los años 2005 y 2014, incrementó<sup>66</sup> su presupuesto de defensa en un 290%. Sin nuevas inversiones y nuevas capacidades militares<sup>67</sup>, todas las iniciativas se quedarán en loables intenciones y el impacto en la cohesión política y militar de la Alianza será significativo.

También es importante recordar que la interoperabilidad es la savia de las alianzas y las coaliciones; si languidece, o peor aún si desaparece en términos prácticos, la OTAN iniciará un paulatino declinar y su destino final podría ser la insignificancia como organización militar. Este riesgo, un escenario ya presente para muchos, no se da solo entre los miembros europeos y los Estados Unidos; desafortunadamente lo mismo sucede entre algunos aliados europeos. A los Estados Unidos cada vez les cuesta más aceptar que deban pagar por la seguridad de una Europa aparentemente más rica que ellos; si encima los aliados, por problemas de interoperabilidad, no pueden participar activamente en las operaciones de interés para Washington fuera del marco europeo, la brecha política y operativa en el vínculo transatlántico acabará siendo insalvable.

En Varsovia, se procederá a una revisión del grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por los aliados en la Cumbre de Gales sobre las inversiones en defensa. Comprobar la evolución de los presupuestos de los diferentes aliados, anticipa una discusión desapacible, ya que en algunos casos los resultados no van, por el momento, en la dirección acordada. Considerando que la inversión en defensa de los Estados Unidos asciende al 69% del gasto total<sup>68</sup> en defensa de los países de la OTAN, este asunto reviste una creciente importancia política para Washington. Como señalaba recientemente Jeffrey Larsen<sup>69</sup>: *“Reducir los presupuestos de defensa, después de prometer incrementarlos, tal y como han hecho algunos gobiernos europeos, no es la mejor manera de ganarse los corazones y las mentes de los líderes estadounidenses”*.

## Conclusiones

En la próxima Cumbre de Varsovia, la OTAN debe mantener la unidad política de los

---

<sup>65</sup> Con precios en dólares y tipos de cambio de 2010, “Defence Expenditures of NATO Countries (2008-2015)”, [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2016\\_01/20160129\\_160128-pr-2016-11-eng.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160129_160128-pr-2016-11-eng.pdf)

<sup>66</sup> <http://www.datosmacro.com/estado/gasto/defensa/rusia>

<sup>67</sup> La tendencia descendente y la ineficacia en el gasto es realmente lo preocupante, no la cantidad total. En el año 2014, el total del gasto aliado en defensa fue 14 veces superior al de Rusia.

<sup>68</sup> El porcentaje ascendía al 71% en 2010, con precios en dólares y tipos de cambio de ese año, “Defence Expenditures of NATO Countries (2008-2015)”, [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2016\\_01/20160129\\_160128-pr-2016-11-eng.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160129_160128-pr-2016-11-eng.pdf)

<sup>69</sup> LARSEN, Jeffrey A., op.cit., página 14.

aliados y fortalecer la credibilidad de la Alianza, asegurando su capacidad de disuasión. Si no se consiguen estos dos objetivos, se corre el riesgo de fracturar políticamente la organización; algo que supondría el peor de los escenarios posibles para la Alianza Atlántica.

La agenda de la Cumbre de Varsovia incluirá un buen número de asuntos, unos llegarán ya encauzados y otros serán objeto de discusión en la misma cumbre. Entre los primeros, cabe citar: la ampliación de la Alianza; la seguridad cooperativa y las asociaciones estratégicas; el compromiso con Afganistán; la seguridad marítima, y una posible revisión del actual concepto estratégico. Entre los segundos están los siguientes: completar el camino del aseguramiento a la disuasión; equilibrar y detallar la respuesta a las amenazas presentes en los flancos este y sur; incrementar la cooperación entre la OTAN y la UE; la relación con Rusia, y el grado de cumplimiento de los compromisos alcanzados en la Cumbre de Gales sobre las inversiones en defensa.

Completar el camino del aseguramiento a la disuasión frente a cualquier agresión, incluye varias cuestiones clave: revisar si las medidas adoptadas en la Cumbre de Gales resultan suficientemente disuasorias frente a cualquier amenaza; poner de manifiesto la importancia de la defensa colectiva y la firme determinación de los aliados; acelerar los procesos internos de decisión, y aumentar la capacidad de resistencia y regeneración de los aliados frente a las amenazas híbridas y cibernéticas.

La posibilidad de alcanzar un acuerdo unánime sobre la preeminencia de una orientación estratégica, este o sur, sobre la otra es remota. La OTAN debe mantener su política actual consistente en responder al mismo tiempo a las amenazas presentes en ambas direcciones; el llamado enfoque de 360 grados. Asimismo, la Alianza debe precisar en Varsovia los detalles de la respuesta en cada uno de los flancos.

Es necesario intensificar la cooperación estratégica entre la OTAN y la UE. El momento parece políticamente propicio; si bien está por ver el impacto estratégico del voto británico favorable a dejar la UE. Existen áreas muy importantes en el llamado “enfoque global o integral”, en las que la UE cuenta con medios más versátiles, eficaces y eficientes que la Alianza Atlántica. En particular, el concurso de la UE en la seguridad marítima en el Mediterráneo reviste una gran importancia.

La OTAN debe tener una relación con la Federación Rusa basada en una combinación de disuasión y diálogo. La Cumbre de Varsovia debe mostrar la unánime determinación de los aliados: una agresión al territorio o a la población de un país aliado supondrá la respuesta solidaria de la Alianza como un todo. Al mismo tiempo, la OTAN debe reiterar que no considera a Rusia como un enemigo, reconociendo que el concurso de Moscú es imprescindible a la hora de resolver algunos de los desafíos actuales. Para

ello, es necesario mantener abierto el diálogo estratégico con Rusia.

En Varsovia, los máximos líderes de la Alianza procederán a una revisión del grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por los aliados en la Cumbre de Gales sobre las inversiones en defensa. Comprobar la evolución de los presupuestos de los diferentes aliados, anticipa una discusión difícil ya que, en algunos casos, los resultados no van, de momento, en línea con lo acordado.

Parfraseando una conocida frase de Hastings Ismay, el anterior secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, dijo en el año 2010 que la finalidad de la Alianza en nuestros días es “*mantener a los americanos dentro, a los europeos comprometidos y a las nuevas amenazas fuera*”. Si la Cumbre de Varsovia logra estos tres objetivos, será sin duda un gran éxito.

*Francisco J. Ayuela Azcárate\**  
*COR. IM.*

i

---

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.