



Apunte 20 / 2020

21 Diciembre 2020

La Alianza Atlántica en el 2030

Francisco Javier Ayuela Azcárate

Introducción

El comunicado final de la Cumbre de líderes OTAN, celebrada en Londres en diciembre de 2019, contenía una invitación al secretario general (SG) para “presentar una propuesta, basada en expertos relevantes y mediante un proceso de reflexión, para reforzar la dimensión política de la OTAN, incluyendo las consultas”¹.

En aquel momento, aún resonaba con fuerza la advertencia del presidente Macron² señalando que la OTAN “estaba llegando a una situación de muerte cerebral” debido a su falta de coordinación estratégica. Al margen de la crudeza de las palabras, la frase sirvió para resaltar una realidad difícil de rebatir, ya que el vigente *Concepto Estratégico de la Alianza* se remonta al año 2010, presentando una relación estratégica con Rusia muy diferente a la actual y, por otra parte, ni siquiera se menciona a China.

¹ *London Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in London, 3-4 December 2019*, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm.

² “Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead”, *The Economist*, November 7, 2019, <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>.

Diez años después, la situación geopolítica está presidida por la denominada “competición estratégica” entre las grandes potencias y la Alianza Atlántica debe adaptarse con rapidez a esta compleja situación de rivalidad. En el escenario político estadounidense se percibe que Washington busca una cierta reorientación en la relación trasatlántica. Estados Unidos precisa que la Alianza tenga en cuenta la región del Indo Pacífico, no solo el Atlántico Norte, y por ello necesita que los aliados europeos aumenten su nivel de atención hacia China, un gigante cuyo aparentemente incansable auge supone un hecho geopolítico de extraordinario alcance.

El pasado 3 de diciembre, Jens Stoltenberg presentó públicamente el resultado final del mencionado encargo. El documento *NATO 2030: United for a New Era*³, que el grupo de alto nivel -compuesto por diez reconocidos expertos⁴, cinco hombres y cinco mujeres- elevó al SG, contiene una serie de recomendaciones destinadas a reforzar la cohesión política y la capacidad de la Alianza Atlántica para hacer frente a los nuevos desafíos de seguridad.

El documento de 67 páginas es, como no podría ser de otra manera, fruto de numerosos compromisos entre los diez expertos que debido a la pandemia del COVID-19, se reunieron virtualmente en numerosas ocasiones y con diversos interlocutores desde que se estableció el grupo el pasado 2 de abril. El texto, disponible en la página oficial de la Alianza Atlántica, fue debatido por los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN en su reunión celebrada los días 1 y 2 de diciembre, y será presentado a los jefes de Estado y de Gobierno aliados en la próxima cumbre, que tendrá lugar previsiblemente en el primer semestre de 2021. Contiene un total de 138 recomendaciones y, aunque se trata de una evidente simplificación, si tuviéramos que resumir el resultado en una sola idea diríamos que su principal conclusión es que la Alianza debe adaptarse con celeridad para seguir siendo relevante en el año 2030⁵, y la forma de hacerlo es reforzar la dimensión política de la OTAN.

La amplitud del mandato recibido permitió que el grupo de expertos no considerase necesario realizar propuestas sobre las actividades específicamente militares de la

³ *NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General*, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf.

⁴ La elaboración del informe ha sido dirigida conjuntamente por el estadounidense Aaron Wess Mitchell y el alemán Thomas de Maizière. El resultado final, tras numerosas consultas con políticos, académicos, empresarios, militares, diplomáticos, diferentes representantes, de los 30 estados que componen la Alianza, países asociados y organizaciones internacionales, fue aprobado por consenso.

⁵ ERLANGER, Steven: “NATO Needs to Adapt Quickly to Stay Relevant for 2030, Report Urges”, *The New York Times*, November 30, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/11/30/world/europe/nato-2030-russia-china.html>.

OTAN⁶. Aunque es evidente que el foco del informe reside en la dimensión política de la Alianza, es importante tener presente que esta debe alcanzarse en un adecuado equilibrio con la dimensión militar⁷. Como señala el propio documento, “la OTAN necesita una dimensión política fuerte que iguale su adaptación militar”.

Estructura y contenido del informe

El encargo realizado por el SG al grupo recababa la propuesta de recomendaciones en tres áreas concretas: el refuerzo de la unidad, solidaridad y cohesión de la Alianza, incluyendo la consolidación de la centralidad del vínculo transatlántico; el incremento de las consultas políticas y la coordinación entre los aliados, y el fortalecimiento del papel político de la OTAN y los instrumentos relevantes para afrontar las actuales y futuras amenazas y desafíos a la seguridad de la Alianza provenientes de cualquier dirección estratégica.

En la primera parte del documento se hace un resumen del informe, se expone la visión del grupo de expertos sobre la OTAN al finalizar la década y se proporciona una versión resumida de los principales resultados alcanzados. A continuación, se presentan las tendencias geopolíticas principales que configuran el escenario estratégico de la Alianza hasta el año 2030. Finalmente, se facilitan en detalle las 138 recomendaciones, organizadas temáticamente de acuerdo con cada una de las tres áreas mencionadas.

El análisis y las numerosas recomendaciones pretenden conformar las deliberaciones del SG en el camino que conducirá a la reunión de los líderes OTAN del próximo año, momento en el que concluirá el proceso de reflexión con las recomendaciones del SG a los jefes de Estado y de Gobierno aliados destinadas a fortalecer la dimensión política de la Alianza Atlántica. Como siempre, será el Consejo del Atlántico Norte (CAN) el que decida los pasos a seguir y tomará las decisiones pertinentes; por tanto, conviene recordar la conocida frase que nos recuerda que “en la OTAN nada está decidido hasta que todo está decidido”.

⁶ MORCOS, Pierre: “NATO in 2030: Charting a New Path for the Transatlantic Alliance”, *Center for Strategic & International Studies (CSIS)*, December 3, 2020, <https://www.csis.org/analysis/nato-2030-charting-new-path-transatlantic-alliance>.

⁷ HURT, Martin: “NATO 2030 – initial reflections from the northeast corner of the Alliance”, *International Center for Defense and Security (ICDS)*, December 4, 2020, <https://icds.ee/en/nato-2030-initial-reflections-from-the-northeast-corner-of-the-alliance/>.



Visión del grupo de reflexión sobre la Alianza Atlántica en 2030

En la elaboración de este tipo de documentos de alto nivel es fundamental empezar determinando con claridad el estado final que se pretende alcanzar. Así, los expertos exponen⁸ que en el año 2030 la OTAN ha de ser una Alianza definida por “su vitalidad, su utilidad, su relevancia y su resistencia”. Al finalizar la década actual, la organización debe mantenerse como “garante de la paz, la estabilidad y el respeto a la ley” en el área euroatlántica, permaneciendo como “el centro de gravedad de la defensa colectiva” basada en un concepto estratégico actualizado y reforzando su papel como el “único y esencial foro” en el que los aliados presenten sus desafíos de seguridad. Asimismo, debe disfrutar de “profundas conexiones estratégicas que se refuercen mutuamente” con todos los socios que compartan estos principios y aspiraciones, y contar con “una sólida relación con la Unión Europea basada en la cooperación”.

Para conseguir todo lo anterior los expertos consideran que los aliados han de “redoblar su compromiso con los principios democráticos” contenidos en el Tratado del Atlántico Norte, “compartiendo los costes inherentes a la seguridad colectiva, manteniendo equitativamente sus responsabilidades y consiguiendo que sus acciones no disminuyan la utilidad y la cohesión de la Alianza”. La “defensa colectiva, convencional, nuclear e híbrida, figurará en el primer plano de las consultas” y se han de “favorecer procesos de decisión e implementación rápidos” manteniendo el principio del consenso.

Principales recomendaciones

Los redactores del documento conscientes del elevado número de recomendaciones, algunas excesivamente detalladas y quizás ajenas al nivel político-estratégico⁹, ofrecen las catorce¹⁰ consideradas más relevantes¹¹.

⁸ *NATO 2030: United for a New Era*, op. cit., p. 11.

⁹ Por ejemplo, se propone la creación de dos centros de excelencia, uno sobre clima y seguridad y otro para la resiliencia democrática y también el establecimiento de un programa educativo para favorecer los intercambios educativos entre los aliados, sugiriendo incluso el nombre: *Harmel Fellowship Programme*.

¹⁰ *NATO 2030: United for a New Era*, op. cit., pp. 12-14.

¹¹ Para mantener la precisión del lenguaje original, ciertamente muy medido y matizado, lo que sigue, en términos generales, es una traducción parafraseada del documento original en inglés, salvo las citas literales entrecomilladas.

- Teniendo en cuenta que “el escenario externo de seguridad ha cambiado de forma dramática y que su principal característica estratégica es actualmente la “vuelta de la competición geopolítica”, es preciso actualizar el *Concepto Estratégico 2010*. La Alianza ha de garantizar la cohesión, confrontando las nuevas “realidades estratégicas y conjugando los diferentes aspectos de recientes adaptaciones en una imagen estratégica coherente”. Manteniendo los tres cometidos principales actuales, la OTAN debe contemplar los cambios geoestratégicos, “incluyendo a Rusia y China, así como la necesidad de incorporar plenamente la lucha contra el terrorismo en los cometidos principales de la Alianza”.
- En relación a Rusia, que seguirá siendo “la principal y más probable amenaza militar para la OTAN”, hay que continuar la doble vía de aproximación basada en la disuasión y el diálogo, “respondiendo a las amenazas y acciones hostiles rusas de forma políticamente unida y con determinación y coherencia”.
- Por lo que respecta a China¹², la Alianza tiene que “dedicar más tiempo, recursos políticos y acción a los desafíos de seguridad que supone el gigante asiático”. La escalada del poder chino y “su alcance global supone un serio desafío para las sociedades democráticas”, particularmente por la trayectoria de China hacia un “mayor autoritarismo y la expansión de sus ambiciones territoriales”. Se considera necesario “desarrollar una estrategia política” para desenvolverse en un mundo en el que la importancia de China es cada vez mayor. La Alianza debe “considerar el establecimiento de un órgano consultivo para tratar todos los aspectos de seguridad de los aliados con China”.
- Teniendo en cuenta que “las nuevas tecnologías cambiarán el futuro de la guerra y permitirán nuevas formas de ataques con misiles supersónicos y operaciones híbridas”, la OTAN debe contrarrestar los “esfuerzos que en estos campos llevan a cabo estados autoritarios mediante tecnologías emergentes y disruptivas”, que representan tanto un indudable desafío como una oportunidad. “Conseguir y mantener la ventaja en el campo de estas tecnologías de vanguardia debe ser una prioridad estratégica para la Alianza y sus estados miembros”.
- Asumiendo que el terrorismo supone una de las más “inmediatas amenazas asimétricas” para los aliados, la OTAN ha de “integrar de forma más explícita la lucha contra el terrorismo entre sus cometidos principales”. Esta lucha tiene que

¹² EMMOTT, Robin; SIEBOLD, Sabine, “NATO must focus more on challenge of rising China, report to say”, *The Guardian*, November 30, 2020, <https://www.theguardian.com/news/world/nato-must-focus-more-on-challenge-of-rising-china-report-to-say-525692/>.

encontrar su acomodo en las estructuras de la organización y ser apoyada con los recursos necesarios para hacer frente a esta amenaza.

- La OTAN debe “articular una aproximación coherente, clara y consistente en relación a la región Sur”, abordando amenazas tradicionales como el terrorismo, y, asimismo, el aumento de la presencia rusa y, en menor medida, china. Es necesario “mantener el enfoque político en el incremento de la preparación militar y la capacidad de respuesta en el flanco mediterráneo meridional”. Es preciso igualmente “aumentar la frecuencia de las consultas políticas, incluyendo el nivel del CAN, sobre el área Sur”. Hay que pedir a los aliados que disponen de un mayor conocimiento y relaciones con la región que informen al CAN con mayor frecuencia.
- La Alianza debe reafirmar su “apoyo al control de armamentos mientras mantiene una efectiva disuasión nuclear” y desempeñar un “papel destacado como foro donde se debatan los desafíos a los mecanismos de control de armamentos existentes” y se consulten los futuros acuerdos¹³. También ha de desarrollar una agenda para “el control internacional de armamentos en relación a las tecnologías emergentes y disruptivas de aplicación militar”.
- El cambio climático seguirá conformando el escenario de seguridad de la Alianza. Aunque “el control de emisiones es básicamente una responsabilidad nacional”, la OTAN tiene un papel que jugar mediante “el incremento del conocimiento de la situación, la alerta temprana y el intercambio de información”. Se deben acrecentar los esfuerzos para “incluir el cambio climático y otras amenazas no militares en el planeamiento sobre resiliencia y gestión de crisis”, necesidad que ha confirmado claramente la situación creada por la pandemia del COVID-19.
- “El mantenimiento de la cohesión política y la unidad tiene que ser una prioridad para todos los aliados sin ambigüedad alguna”. Los aliados en ambos lados del Atlántico deben “reafirmar su compromiso con la OTAN” como la principal institución de defensa de la comunidad euroatlántica y su plena adhesión mediante “un código de conducta” a la letra y el espíritu del Tratado del Atlántico Norte, reafirmando que “la esencia de su identidad está firmemente anclada en los principios democráticos y en la defensa de las instituciones”. El informe afirma que la “deriva hacia la desunión representa un problema estratégico” y añade que “la fragmentación de la Alianza puede ser explotada por actores

¹³ En su intervención en la mencionada reunión ministerial de Asuntos Exteriores de la OTAN, la ministra española consideró como crucial la extensión del Tratado *New START*. https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/exteriores/Paginas/2020/021220-laya_otan.aspx.

externos, en particular Rusia y China”. Asimismo, es preciso que los aliados “mantengan y cumplan los acuerdos alcanzados sobre el reparto de los costes”.

- El grupo de expertos considera necesario “reforzar las consultas transatlánticas de forma intensa, creíble y sistemática”, reafirmando el papel del CAN como el foro primordial de consulta en asuntos políticos y estratégicos.
- “La OTAN y la UE deben revitalizar sus confianza y comprensión al más alto nivel”. A tal fin, se estima conveniente que en la próxima cumbre OTAN, los jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza Atlántica y la UE se reúnan en una sesión formal especial para “revisar el estado actual de su relación, examinando áreas donde desarrollar una mayor cooperación”. La Alianza ha de apreciar los esfuerzos de la UE encaminados a “dotarse de mayores y efectivas capacidades de defensa” ya que contribuyen “al fortalecimiento de la OTAN, el justo reparto de las cargas a ambos lados del Atlántico y la plena implicación de los aliados que no pertenecen a la UE”. Se considera que los “esfuerzos europeos serían mejor utilizados para incrementar la contribución de los aliados europeos en apoyo de los objetivos de capacidades de la Alianza Atlántica.”
- La OTAN precisa desarrollar un proyecto global que permita utilizar las asociaciones para promover la consecución de los objetivos estratégicos de la Alianza. El documento menciona expresamente en base a diferentes consideraciones, a Ucrania, Georgia y Bosnia y Herzegovina, y mantiene la “política de puertas abiertas” para todas las democracias europeas que aspiren a incorporarse a la OTAN. Asimismo, destaca la necesidad de reactivar el Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul y la necesidad de profundizar la cooperación con los socios de la región del Indo-Pacífico. Destaca la mención a la India, proponiendo el inicio de las conversaciones internas sobre una futura asociación.
- Mientras que el consenso seguirá siendo esencial, la OTAN debe ser diligente para asegurar que permanece como un instrumento capaz para alcanzar e implementar decisiones de forma efectiva y en el plazo temporal que precise la situación. Convendría considerar el “refuerzo del papel ejecutivo del SG” y, para evitar la creciente tendencia de que “un aliado bloquee la decisión en base a disputas externas de carácter bilateral”, se debe estudiar “la elevación de la situación de bloqueo al nivel ministerial”.
- En relación a la estructura organizativa y los recursos asignados, el grupo de expertos recomienda reforzar la dimensión política para equipararla a la militar y “considerar el incremento de la autoridad delegada del SG” en asuntos de personal y algunos de tipo presupuestario.

Consideraciones de interés para España

Para la seguridad y la defensa de España, la OTAN sigue siendo a corto y medio plazo una organización imprescindible y, por tanto, es necesario apoyar con firmeza sus esfuerzos para adaptarse a un nuevo escenario geoestratégico garantizando su relevancia en el 2030.

En relación a la actualización del *Concepto Estratégico 2010*, España debe defender con rotundidad dos ideas esenciales contenidas en el mismo: el concepto de defensa colectiva se refiere a “cualquier amenaza de agresión y a los desafíos emergentes de seguridad, allí donde amenacen la seguridad fundamental de un aliado o de la Alianza en su conjunto”, e igualmente que “la principal responsabilidad de la Alianza Atlántica es la defensa del territorio y la población de los estados miembros”.

El refuerzo de las consultas entre los aliados, contempladas en el artículo 4 del Tratado de Washington - “Las Partes se consultarán cuando, a juicio de cualquiera de ellas, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad o cualquiera de las Partes fuere amenazada”-, es una buena noticia para España, ya que potencia una significativa cobertura política a la hora de defender de nuestros intereses.

Puesto que entre las zonas que revisten especial interés para nuestra Seguridad Nacional figuran el Norte de África y Oriente Medio y el África subsahariana¹⁴, la propuesta de “articular una aproximación coherente, clara y consistente en relación a la región Sur” -que incluye las dos áreas mencionadas-, abordando amenazas tradicionales como el terrorismo, reviste gran importancia para España. Recordemos que una de las propuestas destacadas del informe consiste en “integrar de forma más explícita la lucha contra el terrorismo entre los cometidos principales de la OTAN”.

Igualmente, la mención a que “es necesario mantener el enfoque político en el incremento de la preparación militar y la capacidad de respuesta en el flanco mediterráneo meridional” y aumentar la frecuencia de las consultas políticas, incluyendo el nivel del CAN, en relación a la región Sur, representan un buen punto de apoyo para los intereses españoles. Puesto que España tiene un gran conocimiento y profundas relaciones con la región, convendría apoyar de forma proactiva lo propuesto en el documento para que se informe al CAN con mayor frecuencia sobre los asuntos de seguridad en dicha área.

¹⁴ *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España, p. 39, https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN%20Final.pdf.

Conclusiones

La publicación del informe no supone la finalización del proceso de reflexión. Las numerosas recomendaciones que contiene servirán de base para orientar las deliberaciones del SG que llevará sus propias propuestas a la próxima cumbre de la OTAN en 2021, ya que a la hora de la verdad corresponde al CAN tomar las decisiones. Pero si algo parece claro es que la capacidad de adaptación -habilidad que ha permitido a la organización superar numerosas y complejas pruebas en el pasado- es hoy imprescindible para que la Alianza Atlántica siga siendo relevante en el año 2030. Para ello, la principal conclusión del informe es que los aliados deben reforzar la dimensión política de la organización.

Las diez recomendaciones más destacables del informe desde el punto de vista político-estratégico podrían ser las siguientes: actualizar el *Concepto Estratégico* del año 2010; continuar la doble vía de aproximación basada en la disuasión y el diálogo con la Federación de Rusia, la principal y más probable amenaza militar para la OTAN; dedicar más atención a los desafíos de seguridad que supone China; integrar de forma clara la lucha contra el terrorismo entre los cometidos principales; articular una aproximación coherente y consistente en relación a la región Sur; reafirmar el apoyo al control de armamentos manteniendo la disuasión nuclear; conservar de forma prioritaria la cohesión política y la unidad; reforzar las consultas políticas reafirmando el papel del CAN; revitalizar la relación entre la OTAN y la UE, y desarrollar un proyecto global en relación a las asociaciones estratégicas.

En términos generales, podemos decir que se trata de un buen documento, si bien presenta algunas limitaciones, muy posiblemente resultado de la heterogénea composición del grupo de expertos, que para alcanzar un consenso han tenido que reproducir las diferentes percepciones políticas de treinta aliados, equilibrando con sumo cuidado las ideas y los términos reflejados en el texto. A mi juicio, el principal inconveniente del informe es que no establece con claridad las prioridades entre los numerosos fines que se presentan como altamente deseables y los recursos, siempre limitados, de la organización.

Por lo que respecta a los intereses españoles, las propuestas relativas a la potenciación de las consultas políticas y a la articulación de una aproximación “coherente, clara y consistente” en relación a la región Sur, junto a la invitación a los aliados con un “especial conocimiento o una mayor implicación” en la zona para que informen al CAN con mayor frecuencia, constituyen excelentes y reconfortantes recomendaciones.

Francisco Javier Ayuela Azcárate, Coronel de Infantería de Marina (R), fue profesor del Colegio de Defensa de la OTAN en Roma.