

CUMBRE MADRID 2022 · LA OTAN ANTE UN CAMBIO DE ERA



Nº 7 | 12 Julio 2022

OTAN 2050 - España

Enrique Fojón

El recorrido de España en la Alianza Atlántica puede considerarse “peculiar”. Ingresó en la OTAN el 30 de mayo de 1982 sin que la garantía del Artículo 5 cubriese todo el territorio nacional. Con la llegada al poder del Partido Socialista la permanencia de España en la OTAN, con restricciones, se refrendó públicamente el 12 de marzo de 1986, caso inédito en la Historia de la Alianza. Tras el referéndum, España salió de la Estructura Militar, elaborando acuerdos para una participación militar limitada y condicionada. El presidente González reconoció años más tarde su error en la promoción del referéndum.

La brusca retirada unilateral de las tropas españolas de Irak, en abril de 2004, fue un golpe duro para el prestigio internacional de España, cuyas consecuencias aún le afectan. Este bagaje histórico muestra un retraso en el desarrollo estratégico nacional tapizado de pacifismo y legalidad internacional, que afecta tanto a la definición de los intereses nacionales como a una hipotética concepción de la Defensa. La incorporación a la Estructura Militar se efectúa en 1999 bajo la presión de la inutilidad de nuestro status, ante el hecho de que las recién llegadas

Polonia, Hungría y Checoslovaquia adquirieran posiciones más dominantes en la Alianza que España. Los 17 años fuera de la Estructura Militar significaron para las Fuerzas Armadas españolas un coste de oportunidad enorme. La nueva Era que, con la guerra de Ucrania, comienza para la OTAN afectará a España. ¿Cómo?

Cambios esenciales

La invasión rusa de Ucrania marca un punto de inflexión en la Historia. Pone fin al periodo que comenzó al final de la Guerra Fría, cuando los países occidentales intentaron integrar a Rusia en un utópico Orden Internacional basado en reglas.

Andey Bystritskiy, Chairman del Valdaiclub moscovita aseguraba: “Nuestra época es muy interesante, pero desafortunadamente, también es muy dolorosa. La palabra clave para describir la situación contemporánea es “autarquía”, la capacidad de un país para vivir apoyándose en sus propios recursos”. Y la pregunta es, hasta qué punto el mundo contemporáneo es capaz de crear un orden mundial que tenga garantías de seguridad e interacción constructiva. Los desarrollos recientes han demostrado que los conflictos tienden a agravarse, especialmente si no nos tomamos en serio su solución. Con todo, el mundo está en una encrucijada. Y el camino que se elija determinará si la humanidad podrá desarrollar un futuro de manera más o menos estable.”¹

Las guerras rupturistas, son las que cambian drásticamente la trayectoria geopolítica del mundo, al habilitar un nuevo contexto estratégico. Tales guerras producen sinergias que sacuden profundamente a los Gobierno, forzándoles a reconsiderar los fundamentos de sus políticas Exteriores y de Seguridad. Son el resultado no tanto de un repentino error de cálculo sino, más bien, de un inadecuado esquema de análisis, por falta de prospectiva de la evolución de los cambios de poder estructural que se van gestando. Las guerras que transforman el sistema dejan al descubierto la distribución real de poder en teatros clave y marcan el inicio real de la

¹ https://valdaiclub.com/a/chairman-speech/world-at-a-crossroads/?utm_source=newsletter&utm_campaign=277&utm_medium=email

Competición entre Grandes Potencias, evidenciando nuevos vectores estratégicos inconcebibles de imaginar sólo unos meses antes.

La resistencia de Ucrania ante la invasión ha vuelto a resaltar la importancia de la soberanía nacional. Después de tres décadas de un proclamado institucionalismo y globalismo, marco posterior a la Guerra Fría, se regresa a los fundamentos realistas de la Seguridad Nacional. Las instituciones internacionales no pudieron evitar que Rusia invadiera Ucrania. En segundo lugar, no hay sustituto para el poder desnudo. Ninguna nación puede permanecer segura si carece de una Defensa fuerte, independientemente de si pertenece o no a una alianza militar, ya que la OTAN una vez más ha dependido de los Estados Unidos para proteger Europa. También se ha puesto de manifiesto que, en un conflicto, el objetivo no debe ser llegar a un compromiso lo antes posible, sino derrotar al agresor y asegurar al territorio de la nación. Las dos mayores potencias del continente europeo, Alemania y Francia, no han logrado liderar, demostrando una vez más el dicho de que ser grande no es lo mismo que ser fuerte.

La actual crisis de Ucrania demuestra que la guerra es un fenómeno cada vez más complejo cuyas expresiones trascienden la esfera puramente militar. Aunque la guerra se libra con combates en suelo ucraniano, la proyección de sus efectos geoeconómicos ya ha alcanzado una escala transnacional. Entendiendo que la Geoeconomía trata de como un estado forma y ejerce poder por referencia a factores económicos, más que políticos. La geoeconomía combina la lógica geopolítica con instrumentos económicos.²

Este conflicto ilustra cómo el ámbito de la geoeconomía es un tablero de ajedrez, para la confrontación que ofrece armas y escudos no convencionales y poderosos. Por lo tanto, se ha convertido en un espacio de batalla clave en el presente y futuro previsible. Sin embargo, aunque menos letal que las armas nucleares, la guerra económica es muy peligrosa por sus efectos, como causar muchos estragos, traer consecuencias no deseadas e incluso exacerbar las tensiones más allá de un punto crítico de ebullición.

²BLACKWILL, Robert and HARRIS, Jennifer. *War by other means*. Harvard university Press. 2017.

Predecir con un alto nivel de precisión el aspecto geoeconómico de la guerra de Ucrania es difícil, pero es importante tener en cuenta que los graves efectos colaterales a las economías europeas producidos por una creciente confrontación estratégica en el dominio monetario y una política revanchista. El impulso para reorganizar drásticamente la estructura del ecosistema financiero global podría dar lugar a un entorno más incierto, caótico y peligroso. En estas condiciones, la naturaleza del Poder Nacional, el conflicto y la hegemonía se redefinen de acuerdo con los parámetros de los criterios geoeconómicos. Por lo tanto, los resultados de una carrera en la Competición Geoeconómica producen sinergias que cambian los factores que conforman la Estrategia, la Seguridad Nacional, la Política Exterior, la Inteligencia y el “arte de gobernar”.

De dónde se venía

El final de la Guerra Fría, desde la caída del Muro de Berlín hasta el colapso del Imperio Soviético, supuso un éxito inequívoco durante décadas de la política exterior estadounidense en Europa. Sin embargo, durante las siguientes tres décadas, Estados Unidos se ha enfrentado a otro tipo de problemas, tanto en las relaciones con la Rusia postsoviética como en las relaciones transatlánticas con los aliados en Europa. Se necesita considerar ambos aspectos: los del adversario y los de nuestros aliados. El resultado es un dilema estratégico fundamental.

Una Rusia revisionista surgió en la era de Putin como un competidor estratégico, como reconoció la “US National Defence Strategy” de 2017 (NSS 2017). Moscú ha vuelto a adoptar una postura hostil a Washington, de rasgos similares en carácter, si no en grado, a las políticas rusas de la era soviética. Tal Competición entre Rusia y Estados Unidos no sorprendió y tiene raíces muy profundas.

A su vez, Estados Unidos se mantuvo en desacuerdo con algunos socios europeos, en particular Francia y Alemania. Tales disfunciones reflejan una realidad fundamental posterior a la Guerra Fría. A diferencia de la Europa Occidental anterior a 1989, la Europa unificada cree depender menos de las garantías de seguridad estadounidenses y, por lo tanto, fija sus propios objetivos de Política Exterior, independientes o incluso contrarios a los intereses de Washington. Por el

contrario, aquellos países más conscientes por razones históricas de su vulnerabilidad ante Rusia, los Países Bálticos y los antiguos miembros del Pacto de Varsovia, son ahora los más comprometidos con los Estados Unidos. La Política Exterior de Washington enfrentaba a un doble reto: el resurgimiento del adversario de la Guerra Fría, Rusia, y al debilitamiento de las relaciones transatlánticas,

Estos desafíos simultáneos generaban un dilema para la Política Exterior estadounidense: adoptar posturas cada vez más duras hacia Moscú o debería el esfuerzo estadounidense enfatizar la reparación de las relaciones transatlánticas, lo que significa volver a relaciones más estrechas con París y Berlín. El problema: esas dos visiones están en desacuerdo entre sí. Francia y Alemania han venido siendo considerablemente más suaves con Rusia que con Washington. Cuanto más aumentase Washington la crítica a Putin y habilitase políticas de confrontación, más énfasis tuvo que emplear con los aliados tradicionales en el continente. Cada acción por separado es creíble, pero ponerlas en práctica simultáneamente fue compleja.

Los europeos deben admitir que, en Washington, los halcones rusos siempre tendrán la preferencia. Al menos desde principios de este siglo, las administraciones estadounidenses han mostrado incoherencias en sus actitudes hacia Rusia. Cualquier fantasía de distensión se ha repetidamente contra la tenacidad de las ambiciones inflexibles de Moscú. En comparación con sus predecesores, la administración Trump ha sido dura con Rusia, con la propuesta constante de las sanciones por Crimea, la aplicación de la Ley Magnitsky³ y su oposición al oleoducto Nord Stream 2.

Tanto Alemania como Francia han preferido no dañar sus relaciones con Rusia. Por lo tanto, cualquier propuesta estadounidense para confrontar a Moscú, contribuiría al deterioro de las relaciones con Berlín y París. El problema para Washington era si había fórmulas de alinear la

³ https://es.wikipedia.org/wiki/Ley_Global_Magnitsky_sobre_Responsabilidad_de_Derechos_Humanos

estrategia estadounidense con los intereses de Berlín y París, para establecer una colaboración atlantista contra el revisionismo de Moscú.

Corrieron tiempos difíciles para las relaciones entre Estados Unidos y Alemania. Antes de la invasión de Ucrania se completó el gaseoducto Nord Stream 2 y se formó el gobierno de coalición en Berlín que incluye a los Verdes, también estaban en liza el Compromiso de Gales, el 2% del PIB para Defensa y la prohibición de estacionamiento de armas nucleares tácticas de Estados Unidos en suelo alemán, que por acuerdo OTAN se encargaría de su empleo la Luftwafe.

En lo que respecta a las elecciones de 2022 en Francia, la buena noticia es que no ganaron ni los antiamericanos de la extrema izquierda ni los de la extrema derecha. Incapaz de imponer su voluntad militar incluso en Malí, Francia no puede imponerse en ningún otro lugar sin un apoyo significativo, y para ese apoyo no hay otro candidato que Estados Unidos. Las oportunidades para la colaboración franco-estadounidense se sitúan en el Sahel contra los islamistas y en la región del Indo-Pacífico, donde Francia tiene intereses debido a sus territorios de ultramar y podría, por ejemplo, unirse a más operaciones de libertad de navegación como una forma de contrarrestar las otras estratégicas. competidor, China.

La invasión de Ucrania es un duro despertar para una Europa, en la que España está profundamente inmersa, que llevaba muchos años dormida en un idealismo ingenuo. Aunque la respuesta a la, más que prevista, invasión fue aparentemente rápida, Europa sigue siendo muy débil. Más allá de las próximas semanas, la estrategia a adoptar debe implicar un profundo cambio de modelo estructural para su desarrollo geoeconómico.

Para describir la situación de Europa puede reproducirse lo expresado por Philippe Silberzahn: “Europa no solo ha cedido al pacifismo al limitar su esfuerzo de Defensa, especialmente desde la caída de la URSS, sino que también ha descuidado su núcleo creador de riqueza. Ahora se enfrenta al doble desafío de la disminución del poder económico y militar. Europa descubre de repente que mientras organizaba convenciones ciudadanas sobre el cambio climático y señalaba

su virtud, Putin estaba haciendo movimientos. Europa descubre, o redescubre, que los humanos también necesitan comer y estar seguros. Europa está redescubriendo que hay beduinos dispuestos a saquear a la menor oportunidad, y que lo hacen simplemente porque pueden, cuando sus vecinos son débiles o ingenuos, como lo fue Europa. Europa está redescubriendo que la seguridad tiene un costo, y que ese costo sólo se puede asumir si uno tiene los medios, es decir, si uno tiene un núcleo productivo poderoso. En breve, Europa está redescubriendo lo que Maquiavelo explicó hace cinco siglos, que hay que ver el mundo como es, y no como a uno le gustaría que fuera. En un momento en que, ante el peligro ruso, Europa redescubre de pronto la necesidad de contar con soldados, su prioridad estratégica de los próximos años debe ser la restauración de este núcleo de creación de riqueza. Una economía fuerte es la condición para que Europa siga existiendo como modelo en el mundo.”⁴

La previsible estrategia OTAN, la UE y sus consecuencias para España

En junio de 2019, el documento denominado “A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy” emitió un llamamiento para que Europa lograra “autonomía estratégica”⁵. La motivación tras esta petición era consecuencia de los ataques del Presidente Trump a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que reforzaron las preocupaciones europeas sobre la credibilidad del compromiso de Estados Unidos con la Alianza.

La “autonomía estratégica” puede definirse como la capacidad institucional para planificar y llevar a cabo de forma independiente operaciones militares en todo el espectro de conflicto y para desarrollar de forma autónoma las capacidades de Defensa necesarias.⁶

⁴ <https://philippesilberzahneng.wordpress.com/>

⁵ https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf

⁶ <https://direct.mit.edu/isec/article/45/4/7/100571/Illusions-of-Autonomy-Why-Europe-Cannot-Provide>

Aunque la gran mayoría de analistas están de acuerdo en que Europa carece de “autonomía estratégica”, las numerosas iniciativas europeas de Defensa, incluido el Fondo Europeo de Defensa (FED), el fortalecimiento del Mecanismo de Cooperación Estructurada Permanente (o PESCO), la Iniciativa de Intervención Europea y la Capacidad de Planificación y Conducta Militar de la UE (MPCC), supuestamente indican que los europeos están dando pasos significativos hacia la autonomía estratégica.

La cuestión es: ¿Podrían los europeos desarrollar una capacidad de defensa autónoma en el caso de una retirada completa de Estados Unidos de Europa? Aunque a corto plazo la retirada es poco probable, no es un escenario descartable en un futuro.

Los estudios y análisis demuestran que los esfuerzos europeos para lograr la “autonomía estratégica” encontrarán dos limitaciones principales: profundos déficits de capacidad de defensa, que serán difíciles de soslayar, y la denominada "cacofonía estratégica", es decir, profundas divergencias en todo el continente en cuanto a visiones de las políticas de Defensa Nacional y, especialmente, lo relacionado con la percepción de amenazas. Estas restricciones, que son endogámicas, se refuerzan mutuamente e imponen un límite a la capacidad de los europeos para lograr la “autonomía estratégica” en el corto plazo. En consecuencia, si los Estados Unidos se retiraran por completo, el continente se volvería significativamente más vulnerable a la intromisión y la agresión rusas. Además, si la OTAN respaldada por Estados Unidos desapareciera, esto socavaría el único marco institucional que ha fomentado, a nivel estratégico, cierto grado de coordinación entre los países europeos doctrinal y de capacidades. Esto, a su vez, haría que la cooperación, institucionalizada e intraeuropea, en Defensa fuera más difícil.

De gran cantidad de estudios efectuados, puede deducirse que la noción de que los europeos podrían lograr la autonomía de Defensa, tras la retirada de Estados Unidos es ilusoria. La implicación política es sencilla: si Estados Unidos quiere la estabilidad europea, necesita permanecer en Europa.

Ucrania ha impuesto a la OTAN una nueva dirección en el sentido de que le ha proporcionado una tarea relativamente omnidireccional: disuadir y defenderse de Rusia en el Frente Oriental. La Alianza ha adoptado nuevos conceptos y procedimientos doctrinales y ha tomado medidas

prácticas para operacionalizar este cometido. Las peticiones de ingreso en la Alianza de Finlandia y Suecia reconocen, implícitamente, que la “autonomía estratégica” reside en la Alianza.

Existe consenso sobre el hecho de que los desafíos de seguridad en el Medio Oriente y el Norte de África crean riesgos para los estados miembros de la OTAN, por lo que debería estar inscrito en la estrategia de la Alianza, algo muy importante para España. Si existe un consenso sobre qué hacer y si la OTAN debería ser un componente central de la respuesta es menos obvio. La presencia de OTAN en MENA es una decisión estratégica

Si, por el contrario, la OTAN desea mejorar su presencia e impacto en MENA, entonces se requerirá un esfuerzo significativo a nivel estratégico. La Alianza por sí sola no podría abordar las causas profundas de la inestabilidad en la región, lo que claramente está más allá de su competencia habitual, pero al menos podría dar más sentido a lo que ha hecho hasta ahora.

España ante la nueva situación internacional

La posición geográfica de España, parte del Frente Sur de la OTAN, le aporta oportunidades y riesgos para los intereses nacionales, que deberían gestionarse estratégicamente o, lo que es lo mismo, España tiene una servidumbre geopolítica de carácter permanente que configura, en gran parte, su Seguridad Nacional.

El territorio español tiene el control de un “choke point” de valor global, el Estrecho de Gibraltar, con territorio nacional en ambos lados, y territorio nacional insular en los accesos desde el Atlántico y el Mediterráneo. La situación en el Frente Sur es compleja, con varios focos potenciales de desestabilización. En los últimos años, la OTAN ha reconocido la necesidad de proyectar estabilidad en su Frente Sur, señalando que los flujos migratorios y el terrorismo yihadista son una amenaza real para la Alianza.

El Norte de África se caracteriza por una situación de inestabilidad general. Algunos de esos factores son:

- En Egipto, el régimen controla el creciente descontento popular;

- Libia sigue sin gobierno desde 2011. En realidad, tiene dos focos de poder, una situación que aumenta el riesgo de enfrentamientos armados.
- El giro autoritario en Túnez corre el riesgo de ser el preludio de otra temporada turbulenta; Argelia y Marruecos se encuentran en una situación de extrema tensión a causa de su disputa por el Sáhara Occidental.
- La situación en la región del Sahel es altamente volátil y donde la presencia rusa es un hecho.
- Burkina-Faso, Malí y Chad están institucionalmente desestabilizados.
- La dinámica económica y de poder en el Mediterráneo Oriental podría provocar una vez más un estallido en torno al gasoducto homónimo, que ha ganado un nuevo interés tras la guerra rusa en Ucrania.

La Alianza es muy consciente de la necesidad de proyectar estabilidad en su Frente Sur y ha señalado en el pasado que está dispuesta a mantener una evaluación permanente de la Zona. Su reflejo en el Concepto Estratégico de Madrid es una incógnita.

Esta circunstancia no está en la conciencia del pueblo español ni es, ni ha sido, tratada políticamente. No es precisamente la mentalidad estratégica el punto fuerte de los ejecutivos y legislativos nacionales en los últimos tres siglos.

Es paradójico que un estado, como España, con un riesgo geopolítico cierto y claro, sus elites políticas, económicas y académicas no hayan tratado de conformar la correspondiente mentalidad estratégica o, lo que es lo mismo, que la Política Exterior sea una relación de poder y concienciar de ello a la ciudadanía. La política efectuada por los sucesivos gobiernos democráticos, con excepción de unos años a principios de siglo, que acabaron con el ataque terrorista a Madrid el 11 de marzo de 2004, confirma la carencia de esa mentalidad.

La reacción a aquel hecho fue la vuelta a la ausencia de estrategia y la opción por una senda utópica pacifista-normativa. La ausencia de análisis geopolítico es el rasgo dominante en la Política Exterior española que, por su naturaleza, es reactiva. Esta actitud contradice el hecho de que las Relaciones Internacionales se caracterizan por la aplicación del poder para preservar los intereses nacionales, ya que los estados son los responsables finales de su propia Seguridad y Defensa. Hay que poner de manifiesto que el poder militar es un legítimo componente del

estado, que se constituye y actualiza para disuadir o emplearlo en la defensa de los intereses nacionales.

Conclusiones

Para iniciar la senda geopolítica, los sucesivos gobiernos nacionales tendrán que reconocer que nuestra situación geográfica acarrea un riesgo geopolítico que impone servidumbres a España y que necesitan gestionarse mediante estrategias en su sentido práctico: la manera de ejercer poder. Estas servidumbres de Seguridad y Defensa no son de ahora y deberían exponerse a la opinión pública. España tendrá que modelar aspectos políticos, institucionales y educativos. La Seguridad Nacional no es fraccionable territorialmente, como ha quedado demostrado en la gestión de la pandemia. Las tendencias separatistas constituyen un factor de alta vulnerabilidad geopolítica de España, que puede ser empleado por potencias extranjeras en contra de los intereses nacionales.

Como ha quedado expuesto, España tiene un alto riesgo geopolítico, con su resultante componente militar. Esta circunstancia debe ser el “hub” de la Estrategia de Seguridad Nacional, derivada de los explícitos intereses nacionales, sólo así la Defensa gozará de prioridad política, con la consiguiente jerarquía presupuestaria. Las Fuerzas Armadas españolas tienen que estar concebidas para desarrollar el Concepto Operativo necesario para hacerle frente a sus necesidades propias. Por consiguiente, habrá que determinar un Diseño de Fuerza del que se deriven las necesarias capacidades operativas.

El anunciado debilitamiento, o la quiebra de la era de confianza en las instituciones internacionales, supranacionalismo e internacionalismo, parece que tiende a consumarse y habrá que estar preparados para una situación sin esa confianza. La España democrática se ha desarrollado en ese ambiente y debería prepararse para una época de “intergubernamentalismo”, para la que actualmente no existe bagaje político nacional para enfrentarla.

España debe de fortalecer los instrumentos de poder: economía, diplomacia, información y defensa. Existen déficits políticos en los cuatro. Hay que ser conscientes que no se ha desarrollado una política de Defensa adecuada a las necesidades del contexto de Seguridad y Defensa. Años de desatención y con un aporte presupuestario estructural, han descapitalizado las Fuerzas Armadas y creado una crisis de preparación y disponibilidad que llevará años corregir. España ha participado en los últimos veinte años en operaciones de paz de la ONU y en operaciones OTAN, pero sin proyectar potencia de combate. La labor en esas operaciones ha sido importante, pero, en general, no estaban dirigidas a los retos reales directos a la seguridad de España.

La crisis de las Fuerzas Armadas arrastra a la Industria de Defensa, a la asimilación y al desarrollo tecnológico, algo que afecta a la riqueza nacional. De ello se deduce que una Estrategia Nacional industrial, tecnológica y comercial es necesaria en la Era Digital para que España sea actor en la Competición Estratégica.

Para ser protagonista en OTAN hay que aportar capacidades militares. Por ello, el mantra de las “amenazas compartidas y no compartidas” debe desecharse por absurdo, o España está en la OTAN o no, todo consiste en la interpretación política de los Tratados. Es necesario tomar medidas realistas sobre que capacidades hay que obtener para poder gestionar las amenazas del mundo de hoy, identificando las que nos afectan directamente, e invertir en capacidad de innovación y tecnología, si se quiere que las Fuerzas Armadas sean un instrumento de la Estrategia Estatal. La tecnología por sí sola no aporta capacidad militar si no se convierte, mediante el diseño, en instrumento para confección de doctrina, referencia de formación y elemento de Conceptos Operativos. La tecnología es básica para innovar.

La necesidad de un Estado sólido se establece como condición de futuro para España. Ningún miembro de una organización supranacional va a renunciar ni a su soberanía ni a sus instituciones, si dispone de poder para hacerlo. Ninguna democracia sobrevivirá a falta de concienciación popular de la situación de su nación, ni a la subordinación de los intereses nacionales a las estrategias electorales. La tarea de dar a conocer la situación a la ciudadanía es una labor del liderazgo político.