

# **UN NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO PARA UNA OTAN REFORZADA**

## **CLAVES DE LA HISTÓRICA CUMBRE DE LA ALIANZA ATLÁNTICA EN MADRID**



**El foco de la seguridad global se ha puesto en España durante la Cumbre de la OTAN 2022, cuya organización ha supuesto un éxito político y diplomático para nuestro país. Una reunión internacional que ya era considerada clave a finales del año pasado porque suponía la actualización del concepto estratégico aprobado en 2012, pero que la invasión rusa de Ucrania ha elevado a la categoría de “histórica”.**

**La Alianza sale reforzada de la Cumbre de Madrid: la imagen de unidad que han transmitido todos los aliados, los compromisos alcanzados e incluso el desbloqueo de las negociaciones con Turquía para la entrada de Suecia y Finlandia antes de que ni siquiera comenzara la Cumbre demuestran que esta vez Occidente al completo se ha tomado en serio la seguridad colectiva.**

## EL EJE EUROATLÁNTICO YA NO ESTÁ EN PAZ

La OTAN llegaba a Madrid con el concepto estratégico [Active Engagement, Modern Defence](#), aprobado en Lisboa en 2012 y que a todas luces había quedado desfasado. El documento indicaba que *“el área euroatlántica está en paz y la amenaza de un ataque convencional contra territorio OTAN es bajo”*. Desde la aprobación de este marco, sin embargo, el mundo ha presenciado la intervención rusa en Crimea, el estancamiento de la Guerra Civil Siria, el auge del Estado Islámico o la consolidación de China como actor global, entre otros.

El [nuevo marco aprobado en Madrid](#) parte de una perspectiva diametralmente opuesta: ya **no nos podemos considerar en paz** y no se puede descartar un **ataque a la soberanía de un territorio aliado**, debiendo aumentar los esfuerzos para garantizar la disuasión y la protección. Esta es la principal conclusión de la Cumbre de Madrid. Y es que, según palabras del actual Secretario General de la OTAN, nos encontramos “ante el momento más peligroso para nuestras sociedades desde el fin de la Segunda Guerra Mundial”.

Llegar de manera unánime a esta conclusión no ha sido fácil. Desde la Cumbre de Gales 2014, los aliados han mostrado claras diferencias sobre cuál era la principal amenaza para la OTAN. Aquellos más cercanos a la frontera rusa esgrimían que Rusia era el principal riesgo, mientras que aquellos países que habían sufrido atentados yihadistas recientemente, como era el caso de Francia o Bélgica, sostenían que actores no estatales como el Estado Islámico eran la mayor amenaza. Esta **división**, unida en el tiempo con el reparto desigual de las cargas financieras de la Alianza y la precipitada retirada aliada de

Afganistán en 2021, **había monopolizado las discusiones internas de la OTAN hasta que Rusia invadió Ucrania**. La agresión ayudó a que la Alianza aparcase sus diferencias internas.

Para la construcción del concepto de la Cumbre de Madrid, que a diferencia de las últimas cumbres se ha categorizado como secreto hasta su publicación, había tres grandes posiciones entre los países. Por un lado, los liderados por los Estados Bálticos y antiguas repúblicas soviéticas que seguían manteniendo que Rusia era la principal amenaza. Por otro lado, los liderados por Estados Unidos y Reino Unido, que veían a China como el rival a batir en el terreno geopolítico. Y un tercer grupo de países, como España o Italia, que percibían que las amenazas también provienen del Flanco Sur.

**El concepto de Madrid es capaz de integrar todas esas visiones y allí es donde radica su importancia.** El documento señala a los dos grandes culpables de esta desestabilización mundial son la Federación Rusa y la República Popular China. A la primera, se le concede la categoría de amenaza y supone enterrar los esfuerzos de acercamiento que se han hecho durante el siglo XXI. A la segunda, se le considera un rival sistémico y, si bien se deja una puerta abierta a la colaboración, la Alianza entiende que busca controlar sectores tecnológicos e industriales clave para proyectar su influencia. Pero incluye también menciones a las amenazas provenientes del Magreb y del Sahel: el terrorismo, la crisis alimentaria y la creciente influencia de Rusia y China en África.

No en vano, ambas autocracias han reforzado su cooperación estratégica durante los últimos meses y es previsible que sigan haciéndolo, ya que comparten la visión de que las reglas en las que se basa el orden internacional actual son perjudiciales para sus Estados. Emplean además, junto con otros actores autoritarios y no estatales, estrategias y tácticas de carácter híbrido, "interfiriendo en procesos democráticos a través de ciberataques, campañas de desinformación, instrumentalizando la inmigración y aplicando la coerción económica", indica el documento.

En este contexto, la seguridad y la defensa de nuestras sociedades gana una importancia capital. De la misma manera que el concepto de autonomía estratégica europea impregna desde 2016 cualquier iniciativa a nivel comunitario, las políticas públicas nacionales que se planteen a partir de ahora, cualquiera sea su área, deberán incorporar el impacto sobre la seguridad nacional como un factor más a tener en cuenta.

## NUEVAS REGIONES Y DOMINIOS QUE PROTEGER

La mirada de una OTAN 360°, aprobada en Gales 2014, y en la que la Alianza quiere profundizar a partir de esta cumbre implica poner foco en todos los flancos que rodean a la Alianza Atlántica. En un corto plazo, el **Este de Europa** centrará los esfuerzos para enfrentar la agresión a Ucrania y la amenaza directa que supone Rusia para los aliados limítrofes. No en vano, los Estados Unidos ya han anunciado que ampliarán significativamente su presencia militar en Europa.

Sin embargo, la ambición irá más allá: por primera vez, la OTAN considera que el **flanco sur debe ser un objetivo a trabajar** en el medio plazo. La inestabilidad en África y Oriente Medio, regiones afectadas no solo por conflictos armados convencionales sino también por riesgos sanitarios, alimentarios y climáticos, afecta directamente a la seguridad de la Alianza. La inclusión del Flanco Sur supone para los países que, como España, comparten costa con muchas de estas amenazas, un éxito pero también un compromiso para atajar potenciales situaciones de crisis.

Con la futura **entrada de Suecia y Finlandia a la OTAN**, la Alianza sumará 1.300 km más de frontera con Rusia y Escandinavia al completo será garante de la estabilidad de una de las puertas de la ruta comercial del Ártico. Esta ruta, hasta hace unos años casi impracticable, será clave para el comercio mundial a corto plazo ya que reduce hasta un 40% los tiempos en el transporte entre Oriente y Occidente, y permite sortear “la geopolítica de los estrechos” de Gibraltar y Suez. Así, se espera que en los próximos años el tráfico aumente exponencialmente como consecuencia del deshielo del Ártico, por lo que un potencial conflicto con Rusia supondría a su vez una implicaciones económicas globales muy graves. Al otro lado de la frontera, Vladimir Putin ya ha advertido que “responderá si la OTAN despliega tropas e infraestructuras en Suecia y Finlandia”.

Por otro lado, la presencia en la cumbre de países invitados como Japón, Australia o Corea del Sur es un mensaje potente hacia la cada vez mayor influencia de China en la región. Dados los **lazos económicos que unen a los EE.UU. y Europa con el Indo-Pacífico**, la seguridad de ambas regiones está cada vez más interconectada. Así, la Alianza buscará fortalecer el diálogo y la cooperación con actores aliados en la región con el objetivo de contener a una “potencia desestabilizadora” como China.

## INNOVACIÓN EN DEFENSA O IRRELEVANCIA DEFENSIVA

Las Fuerzas Armadas de los aliados se enfrentan a una transformación de sus conceptos operativos, capacidades y estructura de fuerza de gran calado estratégico y presupuestario. Y es que la seguridad en todas las regiones identificadas no solo deberá estar garantizada por capacidades convencionales.

En un contexto en el que los Estados combinan las fuerzas armadas tradicionales con operaciones de influencia y desinformación, **el ciberespacio y el espacio exterior destacan como las dos áreas con mayor margen de mejora**. La propia Alianza, que por primera vez habla en su estrategia sobre su “transformación digital”, asume que sus competidores estratégicos están desarrollando tecnologías que podrían restringir el uso y amenazar a las capacidades e infraestructuras tanto civiles como militares en los ámbitos *ciber* y espacial. Generar una protección activa frente a estas amenazas será uno de los ejes de trabajo de la OTAN.

En este contexto, la Alianza ha acordado incorporar la **innovación tecnológica** a sus capacidades actuales a través de una mayor cooperación con el sector privado. Para ello, en la Cumbre de Madrid se ha acordado la creación de un [fondo de innovación](#) con un capital inicial de 1.000 millones de dólares para que *start-ups* y empresas de países aliados lleven a cabo desarrollos en inteligencia artificial, tecnologías cuánticas o biotecnología que permitan a la OTAN no perder el tren tecnológico.

Esta dimensión discurre en paralelo con una reconfiguración de las Fuerzas Armadas tradicionales. La reconversión de unas unidades expedicionarias que actuaban de manera quirúrgica hacia unidades de mayor tamaño, movilidad y capacidad operativa supondrá un mayor incremento presupuestario. Este esfuerzo debe además ser sostenido en el tiempo y conjugado con apoyo material para la defensa de Ucrania, suponiendo un desafío para las economías europeas. Así, uno de los grandes retos de los Gobiernos aliados será **negociar y explicar a la opinión pública cómo se va a financiar un mayor gasto en Defensa** cuando las amenazas no sean tan visibles como la invasión de Ucrania.

## UNA OPORTUNIDAD CLAVE PARA LA EUROPA DE LA DEFENSA

Una conclusión de la Cumbre de Madrid es que la Unión Europea y la OTAN se necesitan mutuamente. Así queda descrito en el nuevo concepto estratégico, en el que se evidencia que ambas organizaciones cumplen un rol complementario y de mutuo refuerzo de la seguridad internacional.

La Unión Europea está jugando un papel fundamental en el apoyo al esfuerzo de guerra ucraniano. En mayo de este año, los Veintisiete aprobaron elevar hasta los 2.000 millones de euros los fondos puestos a disposición para financiar el envío de material militar a Ucrania. Este apoyo ha ayudado a eliminar algunas reticencias de los Estados Miembros en relación a una mayor integración europea en Defensa, avanzando a una velocidad inimaginable hasta hace unos años. Sin embargo, a corto plazo y teniendo en cuenta las capacidades militares europeas actuales, **profundizar en el eje euroatlántico es esencial** para garantizar la seguridad europea.

A su vez, la Alianza debe hacer un esfuerzo real por integrar todavía más a la Unión Europea (y no solo a los Estados que la conforman) en la estructura de la organización. El proyecto europeo, con la Comisión y el Consejo a la cabeza, es el centro de gravedad político del Viejo Continente. Ayudar a la Unión a fortalecer su política de Defensa europea consolidaría un verdadero pilar europeo dentro de la OTAN, especialmente a nivel financiero, y permitiría superar el paradigma de una excesiva “americanización” de la Alianza.

**Europa sale de la Cumbre de Madrid como un actor global más fuerte**, audaz y comprometido con la Alianza Atlántica **pero no debe perder de vista el objetivo a largo plazo de una Europa autónoma** en materia de Defensa con capacidades militares propias del nivel de la entidad política que es. Este punto es imprescindible si tenemos en cuenta la incertidumbre política en los Estados Unidos ante los próximos ciclos electorales: las *midterms* a finales de este año y elecciones presidenciales en 2024 que podrían reducir el compromiso estadounidense con la OTAN. Ante ese escenario, solamente logrando una Unión Europea con una defensa común se generará el suficiente valor añadido al resto de países aliados para que la Alianza siga teniendo sentido.

## IMPLICACIONES NACIONALES DE LA CUMBRE DE LA OTAN

España sale fortalecida de la Cumbre de Madrid. Junto al éxito en la organización, que le ha valido incluso las felicitaciones del líder de la oposición Alberto Núñez Feijóo, **la**



**diplomacia española ha conseguido incluir las amenazas en el Flanco Sur** como un riesgo directo para la seguridad de toda la Alianza. Gran parte de los medios internacionales como [France24](#) o la agencia [Reuters](#) recogen los esfuerzos españoles, que han contado con el apoyo italiano.

También se ha profundizado en la relación con los Estados Unidos que, en palabras del Presidente Biden, consideran a nuestro país como un “aliado indispensable”. El acuerdo para aumentar el número de destructores fondeados en su base en Rota (Cádiz) deberá ser aprobado por el Congreso de los Diputados y que hasta ahora se venía prorrogando.

A nivel político, Unidas Podemos, socio menor del Gobierno de coalición, ya ha adelantado que votará en contra de la ampliación de la fuerza naval estadounidense en España, mientras que la portavoz del PP en el Congreso, Cuca Gamarra, ha asegurado que el PP sí lo apoyará, permitiendo que salga adelante por “responsabilidad de Estado”. Es probable que se repitan las **mismas posiciones para el aumento de la inversión en Defensa** en los próximos Presupuestos Generales, aunque la negociación se alargará hasta la vuelta del verano y no se prevé sencilla. Aun así, Pedro Sánchez ha pedido a derecha e izquierda un “acuerdo de país” para aumentar el gasto en Defensa.

Con todo, capitalizar el impulso y la buena impresión que España ha generado en esta Cumbre de Madrid para fortalecer nuestra seguridad nacional redundará en una mejor Europa y, en definitiva, en una mejor OTAN.

Se autoriza la difusión y reproducción del material contenido en esta Nota técnica para fines comerciales o no comerciales, citando en todo caso la fuente de los materiales utilizados

## **Para más información:**

Carlos Ruiz  
Director Senior de Asuntos Públicos  
LLYC  
[cruiz@llorenteycuenca.com](mailto:cruiz@llorenteycuenca.com)

Carlos Samitier  
Consultor Senior de Asuntos Públicos  
LLYC  
[csamitier@llorenteycuenca.com](mailto:csamitier@llorenteycuenca.com)