

Capítulo primero

La adaptación de la OTAN. 2014-2017

Miguel Aguirre de Cárcer y García del Arenal

Resumen

Los cambios en su entorno estratégico en 2014 determinaron un proceso de adaptación de la OTAN que ha originado una nueva postura de disuasión y defensa aliada y mayores esfuerzos para proyectar estabilidad más allá de sus fronteras y para profundizar en la cooperación con la UE. Este proceso no ha concluido todavía pero se pueden considerar ya algunas de las principales líneas de acción de la OTAN y cómo podrían afectar a España.

Palabras clave

OTAN, disuasión y defensa, Rusia, terrorismo, defensa europea, gastos de defensa.

Summary

The changes in its strategic environment in 2014 have produced an adaptation process of NATO that has brought about a new Allied defense and deterrence posture and greater efforts at projecting stability beyond its borders and at enhancing cooperation with the European Union. This process has not yet ended but some of the main lines of action of NATO, and how they might affect Spain, can already be examined.

Keywords

NATO, deterrence and defence, Russia, terrorism, European defence, defence spending.

Introducción

Es cada vez más frecuente¹ hacer referencia a tres periodos fundamentales en la evolución de la OTAN desde su creación en 1949 hasta hoy.

La OTAN 1.0 discurre desde abril de 1949 hasta la caída del Muro de Berlín y, poco después, la desaparición del Pacto de Varsovia, y coincide con la época histórica que denominamos de la Guerra Fría, en que la disuasión nuclear y la presencia de enormes cantidades de tropas a un lado y otro del Telón de Acero lograron que se evitase una nueva guerra global aunque Europa estuvo sometida al riesgo de una destrucción mutua asegurada.

La OTAN 2.0 transcurriría desde principios de 1990 hasta 2014 y se caracterizó por la búsqueda de un nuevo orden mundial en que el respeto del derecho internacional y de los principios de Helsinki de 1975 permitiría desarrollar unos esquemas de cooperación en cuestiones de seguridad entre todos los países desde Vancouver hasta Vladivostok, incluyendo a la Federación Rusa que adquiriría un estatus de socio estratégico de la OTAN tras la firma del Acta Fundacional sobre Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad entre la OTAN y Rusia de 1997 y la creación del Consejo OTAN-Rusia en 2002. De este modo, en toda el área Euroatlántica, e incluso en sus vecindades del sur del Mediterráneo y de Asia Central, debía predominar la estabilidad y la seguridad. La OTAN dejó de atender primordialmente a la defensa territorial de sus miembros y se centró en la gestión de crisis, ya fuese en los Balcanes ante los conflictos y tensiones producidos por la desmembración de la antigua Yugoslavia o en Afganistán tras los atentados de septiembre de 2001. Al mismo tiempo, atendiendo a la voluntad expresada por muchos países de Europa central y oriental de integrarse en la Alianza Atlántica, se llevaron a cabo tres grandes oleadas de ampliaciones que llevaron a la OTAN a pasar de 16 miembros en 1991 hasta 28 miembros en 2009, creando así una amplia zona de estabilidad y seguridad en Europa, desde el mar Báltico y el mar Negro hasta el océano Atlántico.

Pero ese anhelo de una Europa en paz y libre, rodeada por una vecindad estable, se quebraría en 2014, dando pie a la actual OTAN 3.0 que ha debido adaptarse ante los graves desafíos de seguridad surgidos como consecuencia de la crisis en Ucrania y del agravamiento del arco de crisis que se extiende por Oriente Medio, el Norte de África y el Sahel, caracterizado en buena medida por el terrorismo de Dáesh y diversas tensiones regionales. Es esta OTAN 3.0, y su proceso de adaptación a los nuevos retos de seguridad, la que se va a considerar en mayor detenimiento tomando como referencias esenciales las decisiones que se adoptaron en la cumbre de la OTAN celebrada en Gales en septiembre de 2014 y en la cumbre de la OTAN celebrada en Varsovia en julio de 2016, junto con la más reciente reunión de

¹ SIMÓN Luis. «“Back to basics” and “out of area” towards a multi-purpose NATO». *RUSI Journal*. June/July 2014; James Stavridis. «Five ways to reboot NATO». *Político*, 20.4.2015.

jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN celebrada en Bruselas el pasado 25 de mayo de 2017.

2014: El punto de inflexión

A mediados de 2013, la mayor preocupación en la sede de la OTAN en Bruselas y en el Cuartel General del Mando Aliado de Operaciones (SHAPE) era encontrar la forma de asegurar que, a partir de finales de 2014 cuando ya solo quedase una fuerza aliada residual en Afganistán conforme a los planes establecidos por el presidente Obama en 2011, se mantendrían los elevados niveles de interoperabilidad entre las Fuerzas Armadas de los países Aliados, y de estas con las FF. AA. de los países socios, que se habían labrado a lo largo de numerosos años de combate juntos en Afganistán. La única otra operación de cierta envergadura de la OTAN en número de efectivos y países socios participantes, KFOR, no constituía ya un marco suficiente para lograr ese objetivo. Poco antes de finales de 2013, el primer ministro británico David Cameron confirmó su propuesta de albergar en Gales una nueva cumbre de la OTAN en septiembre de 2014 para principalmente considerar todas las implicaciones que tendría esa prevista transición en Afganistán.

Sin embargo, los temas principales de esa cumbre celebrada cerca de Newport y de Cardiff fueron bien distintos. Los acontecimientos en Ucrania que llevaron a la caída del presidente Yanukovich en febrero y a la ocupación y anexión de Crimea por Rusia en marzo de 2014 y el cuasi total colapso, en el verano de 2014, del ejército de Irak incapaz de contener los avances del nuevo ejército terrorista del Estado Islámico, o Dáesh según su acrónimo árabe, supusieron un cambio radical en el entorno de seguridad de Europa y enfrentaron a la OTAN con unos nuevos retos de seguridad que iban a marcar su proceso de adaptación que todavía hoy continúa.

La creciente inestabilidad en Ucrania en los últimos meses de 2013, en especial tras la decisión de última hora del presidente Yanukovich de rechazar la firma del Acuerdo de Asociación entre Ucrania y la Unión Europea, que se venía negociando desde 2007 y que se esperaba firmar en la cumbre de la Asociación Oriental de la UE que se celebraría en Vilnius el 29 de noviembre de 2013, suscitaba la lógica preocupación entre los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN. En su reunión del 3 de diciembre de 2013, los ministros aliados condenaron el uso excesivo de la fuerza contra manifestantes pacíficos en Kiev al tiempo que urgían al Gobierno y a la oposición a que entablaran un diálogo e iniciaran un proceso de reformas. Finalmente, el Gobierno y la oposición alcanzaron un principio de acuerdo el 21 de febrero de 2014, en presencia de los ministros de Asuntos Exteriores de Francia, Alemania y Polonia. Sin embargo, el uso desproporcionado de la violencia de nuevo poco después contra los manifestantes causó gravísimos acontecimientos que llevaron al presidente Yanukovich a abandonar el país y posteriormente

ser sustituido por un Gobierno interino que convocó nuevas elecciones presidenciales a celebrar el 25 de mayo.

Fue en este nuevo contexto de transición de la autoridad política en Ucrania cuando grupos prorrusos asumieron el control efectivo de Crimea y decretaron la celebración, en un plazo de apenas 10 días, de un referéndum, ilegal de conformidad con la Constitución de Ucrania, para confirmar la incorporación de Crimea a la Federación Rusa. Mientras Rusia iniciaba inmediatamente un refuerzo de sus guarniciones militares en Crimea, también llevaba a cabo ejercicios y despliegues de importantes formaciones de sus Fuerzas Armadas en las zonas próximas a las fronteras orientales de Ucrania, en apoyo claro a las milicias separatistas armadas prorrusas que ya en abril proclamaron las nuevas República Popular de Donetsk y República Popular de Lugansk².

Por otro lado, desde principios de 2014, Dáesh comenzó a ocupar diversas ciudades de Irak, empezando por las zonas de preponderancia sunita entorno a Ramadi y Fallujah y llegando a tomar el control de las ciudades más norteñas de Tikrit y Mosul en junio de 2014. Además, aprovechando la dramática situación de seguridad en Siria a raíz del conflicto civil que asolaba a dicho país desde 2011, Dáesh también logró tomar el control de amplias zonas de Siria en el verano de 2014 en las provincias de Raqqa y Deir-Ezzor.

A finales de junio de 2014, desde la ciudad recientemente ocupada de Mosul, el Estado Islámico se autoproclamó como califato, con capital en Raqqa, y designó califa a Abu Bakr Al-Baghdadi, lo que atrajo a las zonas bajo su control a numerosos combatientes extranjeros tanto de países árabes como europeos y condujo progresivamente a una declaración de lealtad al nuevo Califato por parte de distintos grupos terroristas yihadistas en otros países islámicos.

Gracias a sus abundantes ingresos económicos obtenidos de los recursos petrolíferos y bancarios de los que se apropió en las zonas que pasó a dominar en Irak y Siria, y a su control sobre distintos tráfico ilícitos y nuevos impuestos exigidos a las poblaciones locales, Dáesh ha venido financiando y dando apoyo a numerosas actividades terroristas tanto en Oriente Medio, Norte de África y el Sahel como en distintos países occidentales, en los que la mayoría de las veces los responsables de cometer atentados terroristas se declaraban combatientes del Estado Islámico.

Estos grandes cambios a partir de 2014 en el entorno estratégico de la Alianza, tanto en su flanco oriental como en su flanco sur, han tenido numerosas implicaciones para la postura de disuasión y defensa aliada:

² Para considerar las implicaciones estratégicas de la crisis de Ucrania son muy recomendables los artículos de Sir Lawrence Freedman, de King's College London, en 2014: «Ukraine and the art of crisis management», *Survival*, vol. 56, número 3, 2014, y «Ukraine and the art of limited war», *Survival*, vol. 56, número 6, 2014-2015.

- Las tareas vinculadas a la defensa colectiva, en su expresión primordial de defensa territorial de los países aliados pero también de asegurar la libertad de navegación y la capacidad de refuerzo, han vuelto a tener la máxima prioridad ante las nuevas percepciones de riesgo que suscitan las posturas militares más asertivas por parte de Rusia.
- La cooperación práctica, política y militar, de la OTAN con Rusia se ha visto suspendida y aunque se quiere mantener activo el diálogo con Rusia, no resulta fácil lograrlo dada la falta de avances en el proceso de resolución política de la crisis en Ucrania y la desconfianza que ello genera.
- Se presta cada vez mayor atención a las tácticas de guerra híbrida (*hybrid warfare*) que permiten a los agresores actuar asimétricamente escondiendo su verdadera identidad en un conflicto, con el objetivo de dificultar o retrasar la adopción de decisiones en el ámbito de la Alianza para responder a un posible ataque, y que se pueden manifestar en ataques cibernéticos, contra redes de mando y control militares o redes e infraestructuras críticas civiles; en la manipulación de redes sociales con propósito de desinformación o reclutamiento de activistas; en la infiltración en colectividades religiosas o nacionales en países aliados para crear descontento o reclutar nuevos seguidores; etc.
- Se ha decidido reforzar la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF) y mejorar sustancialmente la capacidad para desplegarla con gran rapidez en cualquier área de operaciones en que pueda ser necesario, lo que llevó a la creación de la nueva Unidad de muy alta disponibilidad de la NRF (VJTF: Very High Readiness Joint Task Force).
- Se ha buscado mejorar la capacidad de la OTAN para contribuir a la proyección de estabilidad en aquellos países frágiles o fallidos de su entorno que solicitan asesoramiento y asistencia para reforzar sus propias capacidades de seguridad y defensa o para mejorar su resiliencia.
- Se ha desarrollado un nuevo marco para la adaptación de la OTAN a los retos y amenazas provenientes del sur que por sus características propias, a menudo difíciles de predecir y provenientes de actores no estatales, exigen un tipo de respuesta militar distinta de las que tradicionalmente ha desarrollado la OTAN.
- En este contexto, se busca mejorar la contribución de la OTAN a la lucha de la comunidad internacional contra el terrorismo, en el entendimiento de que como parte de una respuesta global a la amenaza terrorista, la aportación de la OTAN no será con frecuencia la más destacada sino que se centrará en aquellos ámbitos en que puede aportar un valor añadido específico.
- De igual modo que la crisis de Ucrania y de las relaciones entre Occidente y Rusia pusieron de manifiesto la complementariedad entre las sanciones económicas de la Unión Europea hacia ese país y el refuerzo

de la defensa colectiva de la OTAN, se ha avanzado considerablemente en la búsqueda de una más estrecha cooperación en temas de seguridad y defensa entre la OTAN y la UE.

Una consideración propia merecen los esfuerzos de la OTAN para detener la reducción en los presupuestos de defensa de los países aliados y el nuevo compromiso negociado en 2014, en vísperas de la cumbre de Gales, para tender a alcanzar el objetivo del 2 % del PIB en los presupuestos anuales de cada aliado en un plazo de 10 años. Aunque los cambios en el contexto estratégico que acabamos de describir han venido a reforzar la necesidad de ese nuevo compromiso de inversiones de defensa, en su origen se encuentra también la reclamación política de EE. UU., incluyendo la Administración Obama con la visita puesta ya en las elecciones presidenciales de finales de 2016, y el Congreso de EE. UU. para que los aliados europeos y Canadá pusieran fin a la gran desproporción en los gastos de defensa de EE. UU. y de la mayoría de los restantes aliados y así alcanzar un reparto de cargas (*burden-sharing*) más equitativo.

El conocido instituto sueco SIPRI publicó en abril de 2016 un breve documento sobre tendencias en los gastos militares mundiales en 2015³ que ponía de manifiesto que la reducción en los gastos de defensa en varios países aliados europeos en el periodo 2006-2015 había alcanzado elevadas proporciones: Eslovenia (-37 %), Grecia (-35 %), República Checa (-35 %), Hungría (-31 %), Italia (-30 %), Bulgaria (-27 %), España (-20 %), Eslovaquia (-19 %), Países Bajos (-16 %), Dinamarca (-14 %), Croacia (-14 %).

Según SIPRI, mientras que el gasto en defensa en los países de Europa Occidental y Central todavía en 2015 se redujo globalmente en un 1,5 % y alcanzaba en el periodo 2006-2015 una reducción acumulada del -8,5 %, el gasto en defensa de Rusia se incrementó en ese mismo periodo 2006-2015 en un 91 %, habiendo pasado su gasto anual de defensa en porcentaje del PIB de un 3,5 % en 2006 a un 5,4 % en 2015.

Mientras tanto, el gasto anual de defensa de EE. UU., como porcentaje del PIB, se había reducido de 2006 a 2015 en un 0,3 % pero todavía alcanzaba la importante cifra de un 3,3 % del PIB en 2015. En cambio, todos los mayores aliados europeos habían reducido sus gastos anuales en porcentaje del PIB de 2006 a 2015: el Reino Unido de un 2,2 % a un 2,0 %; Francia de un 2,3 % a un 2,1 %; Alemania de un 1,3 % a un 1,2 %; e Italia de un 1,7 % a un 1,3 %.

En definitiva, en 2014, la reclamación por EE. UU. de un reparto de cargas más equitativo entre los aliados, sin perjuicio de las salvedades que se pueden aducir con razón sobre el objetivo del 2 % del PIB, respondía a una realidad que se había agravado en los años anteriores como consecuencia de la crisis económica. La necesidad imperiosa de prestar más atención y recur-

³ PERLO-FREEMAN Sam, FLEURANT Aude, WEZEMAN Pieter and WEZEMAN Siemon. *Trends in world military expenditure*, 2015. SIPRI fact sheet. April 2016.

tos a la defensa a raíz de los acontecimientos de 2014 hizo que fuese más difícil para los aliados europeos y Canadá oponer su tradicional resistencia a comprometer mayores esfuerzos presupuestarios a estas tareas frente a las cada vez más insistentes demandas por parte de Estados Unidos.

La cumbre de Gales. 4-5 de septiembre de 2014

La cumbre de Gales dio comienzo con una emotiva ceremonia en recuerdo de todos los soldados fallecidos en Afganistán, señalando así la transición de ISAF, que terminaría en diciembre de 2014, a la nueva misión Apoyo Decidido (RSM: Rolute Support Mission), no ya de combate sino de entrenamiento, asistencia y asesoramiento a las FF. AA. de Afganistán que asumirían la responsabilidad principal de mantener la seguridad en el país.

La celebración de las elecciones presidenciales en la primavera de 2014, con unos altísimos índices de participación y un elevado nivel de seguridad proporcionado mayoritariamente por las fuerzas de seguridad afganas, alentaba cierto optimismo, al igual que el destacado desarrollo económico y social del país, que contaba ya con importantes nuevas infraestructuras y con unos niveles de asistencia sanitaria y escolarización, incluyendo de niñas, muy elevados. Es necesario hacer referencia a los todavía preocupantes índices de cultivo de opiáceos y a la presencia de grupos de talibanes que trataban de quebrar esa seguridad.

El acuerdo político que alcanzaron los dos candidatos presidenciales a finales de septiembre serviría para poder encarar el futuro de Afganistán sobre unas bases políticas sólidas. Una vez que el nuevo presidente Ghani firmó los necesarios acuerdos de seguridad con EE. UU. (BSA: Bilateral Security Agreement) y con todos los aliados y socios (SOFA: Statute of Forces Agreement), la OTAN confirmaba su intención de permanecer en 2015 en Afganistán para apoyar la consolidación del Gobierno de Afganistán con la nueva RSM, que contaría con unos efectivos máximos de 12.500 soldados. Más difícil de lograr sería sin embargo que sus potentes vecinos regionales, como Irán, Pakistán y la India, cuya influencia en el futuro del país es determinante, contribuyesen también al logro de un Afganistán estable y seguro, a pesar de que la falta de avances en la gobernabilidad y seguridad en Afganistán, como habría de ocurrir, no haría sino prolongar la crisis en toda la región.

Pero concluida esta primera sesión de trabajo, la cumbre de Gales se centró en la tarea urgente de comenzar a definir una respuesta global y coherente para hacer frente a las nuevas amenazas y retos de seguridad que se habían perfilado en el entorno estratégico de la OTAN. La respuesta vendría dada por un nuevo Plan de Acción de Preparación Aliada (RAP: Readiness Action Plan), que respondía, tal como se indica en el comunicado de la cumbre, tanto a los retos que plantea Rusia y sus implicaciones estratégicas como a los

riesgos y amenazas provenientes de la vecindad sur, en Oriente Medio y el Norte de África.

El RAP constaba de dos tipos de instrumentos: Medidas de Aseguramiento (*Assurance Measures*) en el flanco oriental y Medidas de Adaptación (*Adaptation Measures*) de la postura militar estratégica de la OTAN.

Las medidas de aseguramiento, iniciadas algunas ya a partir de abril de 2014, estaban destinadas a mostrar visiblemente la cohesión y solidaridad en la defensa colectiva de todos los aliados. Incluían vuelos de aviones de vigilancia AWACS, el refuerzo de la Policía Aérea sobre los países Bálticos, el incremento de los despliegues marítimos de los grupos navales aliados en el mar Báltico y mar Negro, la revisión de los planes de contingencia de defensa de las zonas orientales de la Alianza y el desarrollo de ejercicios militares más frecuentes en dichas zonas. En Gales se acordó que estas medidas continuarían durante 2015 mientras se juzgase necesario.

Las medidas de adaptación del RAP aprobadas en la cumbre de Gales buscaban asegurar que la OTAN estuviese en disposición de reaccionar con gran rapidez a cualquier amenaza a nuestra seguridad, incorporando un programa intensificado de ejercicios militares, el preposicionamiento de elementos de mando y control en algunos países aliados para facilitar el refuerzo (los denominados NFIU –NATO Force Integration Units– que se establecieron en primer lugar en Polonia, cada uno de los tres Estados Bálticos, Rumanía y Bulgaria y más tarde también en Hungría y Eslovaquia) y el desarrollo de una nueva Unidad de Muy Alta Disponibilidad (VJTF en sus siglas inglesas, Very high readiness Joint Task Force, y también conocida como la punta de lanza o «*spearhead force*» de la NRF), como fuerza principalmente terrestre y parte de una fuerza de respuesta reforzada de la OTAN (ENRF: Enhanced NATO Response Force).

La NRF reforzada pasaría a tener unos 30.000 efectivos y la nueva VJTF estaría preparada para desplegarse en cualquier escenario, tanto en el flanco oriental como en el sur, en menos de una semana. Para asegurar un reparto del esfuerzo y responsabilidades adicionales que conllevaba la nueva VJTF, se estableció un programa de rotación entre varias naciones aliadas que se ofrecieron a liderar dicha VJTF en calidad de nación marco. Alemania, que lideraba la NRF en 2015, asumió el liderazgo de la VJTF interina en dicho año, mientras que España, que lideraba la NRF en 2016, aceptó el reto de ser nación marco de la primera VJTF plenamente operativa en dicho año, incluyendo su despliegue efectivo por primera vez, en Polonia en mayo de 2016 en el marco del ejercicio Brilliant Jump 2016 de la OTAN y la participación subsiguiente, en junio, en el ejercicio nacional polaco Anaconda 2016 en el que tomaron parte más de 30.000 efectivos de varios países aliados.

La segunda decisión más importante que se aprobó en la cumbre de Gales fue el compromiso de inversiones de defensa (DIP: Defence Investment Pledge) que fijaba por primera vez al máximo nivel de los jefes de Estado y de

Gobierno de la OTAN el objetivo de dedicar al menos un 2 % del PIB a gastos anuales de defensa y de estos, al menos un 20 % para la adquisición de nuevos equipos, incluyendo investigación y desarrollo. Los términos concretos de este compromiso fueron negociados a lo largo del verano de 2014 en el marco de frecuentes y arduas reuniones, formales e informales, entre los embajadores aliados en Bruselas, sin que se terminase de aprobar su enunciado final hasta apenas un par de días antes del comienzo de la cumbre de Gales. Era indudable que todos los países eran conscientes de que la aprobación de este compromiso al máximo nivel político le otorgaría un valor muy destacado y en aras a preservar la credibilidad de la Alianza era imprescindible acertar en la forma en que quedaría expresado dicho compromiso.

El párrafo 14 de la Declaración de la cumbre de Gales recoge en detalle los términos del DIP:

- Los aliados que ya alcanzaban el objetivo del 2 % (que en esa fecha eran solo 4: EE. UU., Reino Unido, Grecia y Estonia) tenderían a mantener esos niveles en el futuro.
- Los demás aliados, detendrían cualquier reducción en sus gastos de defensa; tenderían a incrementar sus gastos de defensa en valores reales a medida que se incrementase su PIB; y tenderían a avanzar hacia el objetivo del 2 %, y del 20 %, en el plazo de una década (es decir, en 2024), con vistas a alcanzar los objetivos de capacidades de la OTAN.
- Los aliados también debían asegurar que sus fuerzas cumplirían con las directrices de la OTAN sobre despliegues en operaciones y sobre interoperabilidad.
- Se establecía, finalmente, un proceso de revisión anual del progreso alcanzado, en las futuras reuniones de ministros de Defensa y cumbres de jefes de Estado y Gobierno.

Dado que las leyes presupuestarias de la mayor parte de los aliados no permitían asumir compromisos plurianuales de gasto, máxime a 10 años vista, el DIP era necesariamente una obligación de carácter exclusivamente política, que debía ser refrendada, en su caso, anualmente cuando se aprobasen los presupuestos de cada nación, pero no cabe duda que todos los aliados le otorgaban una importancia política destacada, como reflejaba el hecho de que se adoptase al máximo nivel de jefes de Estado y Gobierno, lo que necesariamente pesaría en las decisiones que tuviesen que tomar los distintos Gobiernos que se sucediesen tras los habituales procesos electorales en cada país aliado.

Por otra parte, en el contexto del final de la operación ISAF en Afganistán, había una lógica preocupación por mantener unos niveles adecuados de cooperación e interoperabilidad con los países socios que habían participado en dicha operación. Por ello se aprobó una iniciativa específica de interoperabilidad que constaba, de entrada, con dos grupos de países

socios. Los 5 países socios (Australia, Finlandia, Georgia, Jordania y Suecia) que habían realizado contribuciones a operaciones OTAN de carácter especialmente significativas eran denominados «Enhanced Opportunities Partners», lo que les permitiría tener acceso a programas de cooperación reforzada con la OTAN, al tiempo que se creó una Plataforma de Interoperabilidad, que se reunió por primera vez durante la cumbre de Gales a nivel de ministros de Defensa, y a la que se invitó a 24 países socios de la OTAN, como foro de diálogo y para promover la cooperación práctica en cuestiones de interoperabilidad.

También en la cumbre de Gales se abordó por primera vez la necesidad de reforzar las capacidades de la OTAN para proyectar estabilidad en los países vecinos, tanto en el este como en el sur, para mejorar su resiliencia y su capacidad de asegurar por sí mismos la estabilidad y la seguridad en sus territorios. Sin necesidad de desplegar unidades de combate propias de la OTAN, a menudo en entornos no permisivos que incrementaban los costes y los riesgos, se quería mejorar la contribución de la OTAN a la seguridad y estabilidad internacionales y a la prevención de conflictos mediante programas de asistencia y entrenamiento a las Fuerzas Armadas de dichos países desarrollados por expertos militares aliados. Se acordó empezar dichos programas en tres países socios (Georgia, Moldova y Jordania), se designó al entonces vicesecretario general de la OTAN, embajador Alexander «Sandy» Vershbow, como coordinador especial de «Defence Capacity Building», y se decidió establecer un órgano en la estructura militar de la OTAN para poder aportar propuestas eficaces y coherentes teniendo en cuenta las necesidades y peticiones de los países socios.

El concepto de «proyección de estabilidad» por parte de la OTAN, incluyendo la contribución a los esfuerzos de la comunidad internacional en la lucha contra el terrorismo, adquiriría más adelante aún mayor protagonismo, situándose en las presentaciones públicas como el segundo vector principal de la adaptación de la OTAN al nuevo contexto estratégico, junto con la nueva postura de disuasión y defensa, aunque no ha alcanzado su plena potencialidad a pesar de los años transcurridos debido a distintas dificultades (modalidades para la generación de recursos humanos y financieros; coordinación con programas bilaterales de similares características y con la UE, la ONU y otras organizaciones; identificación de ámbitos en que la OTAN puede aportar valor añadido; etc.) que se fueron identificando a medida que se avanzaba en su concreción.

Finalmente, es importante reseñar que en los márgenes de la cumbre de Gales tuvieron lugar dos reuniones con una notable incidencia política en los dos ámbitos de conflicto que en ese momento centraban lógicamente la mayor atención de los líderes políticos: la situación del conflicto en la zona oriental de Ucrania y la situación en Irak y Siria tras la toma por Dáesh de importantes ciudades en Irak y en Siria.

En la reunión relativa a Ucrania, celebrada antes del comienzo formal de la cumbre de la OTAN, participaron los presidentes de EE. UU., Francia y Ucrania y los primeros ministros de Alemania, Reino Unido e Italia. Poco antes, en junio de 2014, se había creado un foro diplomático que se denominó «formato Normandía», que tomaba su nombre de la primera reunión celebrada con ocasión del centenario del desembarco aliado en Normandía en la que participaron los presidentes de Rusia, Ucrania y Francia y la canciller de Alemania. Este «formato Normandía» se consolidaría con el paso de los meses como el principal ámbito de impulso y supervisión política y diplomática para la búsqueda de una solución política al conflicto en el este de Ucrania.

Durante el mes de agosto, el conflicto se había recrudecido y cuando parecía que el Gobierno de Kiev iba logrando algunos destacados avances militares, los grupos separatistas de Donetsk y Lugansk lograron detener y revertir en parte esos avances, muy probablemente gracias a una ayuda militar sustancial rusa que llegaba a esos territorios en paralelo a unos convoyes de asistencia humanitaria por carretera que organizaba Moscú. Parecía imprescindible, por ello, establecer un alto el fuego y dar comienzo a un proceso de solución diplomática, lo que quedaría refrendado apenas un par de días más tarde cuando se concluyeron los denominados Acuerdos de Minsk, luego conocidos como Minsk-1 ya que su incumplimiento requirió una nueva ronda negociadora que dio lugar al acuerdo Minsk-2 firmado en febrero de 2015 al amparo político nuevamente de los cuatro líderes del «formato Normandía».

La elección de esta vía diplomática para la resolución del conflicto suponía reconocer también que la OTAN no aportaría armamento letal a Ucrania, como venían solicitando algunos sectores políticos en EE. UU., para hacer frente a la ofensiva separatista en la región ucraniana de Donbass que con toda seguridad se beneficiaba de la asistencia militar de Rusia. Ucrania era uno de los principales países socios de la OTAN, desde que en julio de 1997, en los márgenes de la cumbre de la OTAN celebrada en Madrid, se firmó un acuerdo de asociación y se creó la Comisión OTAN-Ucrania. Sin embargo, no era un país miembro de la Alianza Atlántica que pudiese solicitar la garantía de defensa colectiva que figuraba en el artículo 5 del Tratado de Washington. Pero algunos analistas consideraban que la ocupación y anexión de Crimea por Rusia, y su apoyo militar a los separatistas de Donetsk y Lugansk, suponía una violación por dicho país del Memorándum de Budapest de diciembre de 1994 firmado por Ucrania y Rusia, junto a EE. UU. y Reino Unido, que facilitó la transferencia definitiva a Rusia del armamento nuclear de la antigua Unión Soviética que se encontraba todavía en territorio ucraniano y que recogía un compromiso de respeto de la soberanía e integridad territorial de Ucrania, por lo que, a su entender, habría una base política suficiente para aportar a Ucrania la asistencia militar que venía solicitando a diversos países de la OTAN.

La segunda reunión acogió a los jefes de Estado y Gobierno de 10 países (EE. UU., Reino Unido, Francia, Australia, Canadá, Dinamarca, Turquía, Italia, Alemania y Polonia) que habían manifestado su disposición a contribuir a

las acciones aéreas que EE. UU. había empezado a desarrollar para atacar las posiciones de Dáesh en Irak y Siria y estaba destinada a dar un impulso político a este proceso para dejar de manifiesto que Occidente no dejaría sin respuesta las imágenes e informaciones contrastadas que habían llegado sobre la barbarie del grupo terrorista de Dáesh contra rehenes occidentales y contra minorías, cristianas o musulmanas, que no se plegaban a su doctrina política y religiosa cuando quedaban bajo su control a medida que Dáesh avanzaba militarmente. Por su parte, el secretario de Estado de EE. UU., John Kerry, había comenzado con anterioridad las necesarias gestiones diplomáticas para crear una «coalición global» contra el Estado Islámico, que coordinaría las operaciones militares desde el Cuartel General del Mando Central de EE. UU. (CENTCOM) en Tampa (Florida) y que debía englobar tanto a países occidentales como a países islámicos de Oriente Medio y África del Norte, para trabajar con el Gobierno de Irak para poner en práctica la estrategia de «degradar y finalmente vencer» a Dáesh.

Es necesario también destacar que si bien la coalición militar contra Dáesh en Irak y Siria estaría liderada y coordinada por EE. UU., es indudable que la razón principal de que esta diversidad tan elevada de países que forman parte de la coalición global hayan podido desde un primer momento trabajar conjuntamente con gran eficacia es que están todos entrenados y ejercitados en la utilización de estándares militares de la OTAN, adquiridos o bien mediante su participación anterior en operaciones de la OTAN o bien mediante su formación y entrenamiento con países de la Alianza. Por ello, si bien por razones políticas se consideró que la OTAN no debía asumir el liderazgo en esta operación, la importancia de esta interoperabilidad militar desarrollada al amparo de la OTAN resultó esencial.

De Gales (septiembre de 2014) a Varsovia (julio de 2016)

Los acontecimientos de la primavera y verano de 2014 habían obligado a la OTAN a adaptarse rápidamente al nuevo contexto de seguridad que se estaba definiendo. Sus autoridades militares, todavía volcadas en gran medida en las operaciones tradicionales de gestión de crisis, debían ahora volver a dedicar sus esfuerzos con carácter prioritario a las tareas algo descuidadas de la defensa territorial de los aliados y de las tácticas terroristas asimétricas.

Por ello, una buena parte de las decisiones e iniciativas aprobadas por los jefes de Estado y de Gobierno en la cumbre de Gales eran propuestas conceptuales que ahora debían detallarse y desarrollarse. Era por lo tanto mucha la tarea que quedaba pendiente al terminar dicha cumbre y las reuniones ministeriales de la OTAN, de Asuntos Exteriores y de Defensa que se celebraban regularmente varias veces al año, serían las encargadas de aportar las directrices adicionales que fuesen necesarias y de endosar las políticas ya más elaboradas que surgiesen de las consultas entre los aliados en Bruselas.

Las relaciones OTAN-Rusia

En el plano político, permanecía la incertidumbre sobre los verdaderos objetivos de Rusia en relación con el futuro de Ucrania, más allá de la anexión de Crimea a la Federación Rusa que Moscú presentaba como una cuestión zanjada que no requería ya solución alguna, y respecto a la estrategia que debía adoptar la OTAN en consecuencia para sus relaciones futuras con un país como Rusia que claramente había violado normas esenciales del derecho internacional y los principios fijados en Helsinki en 1975 pero que no podía ser condenado al ostracismo ni al aislamiento ya que desempeñaba un papel crucial, no en poca medida por su condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, para la resolución de algunos de los principales conflictos que todavía amenazaban la paz y seguridad internacionales.

En su reunión del 1 de abril de 2014, los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN⁴ recordaron que habían venido trabajando con constancia para establecer mayor cooperación y confianza con Rusia pero que esa confianza se había visto gravemente quebrada, por lo que habían decidido suspender toda la cooperación civil y militar entre la OTAN y Rusia, mientras que se mantendría el diálogo político a nivel de embajadores para permitir, ante todo, intercambiar posiciones sobre la crisis de Ucrania. Conforme a esta decisión, algunas de las actividades de cooperación entre la OTAN y Rusia que en esos momentos se estaban desarrollando, muy particularmente la actuación conjunta por encargo de ONU y la OPAQ para el transporte y destrucción de los precursores químicos que todavía poseía el régimen sirio, quedaron interrumpidas y su realización se llevó a cabo, en su caso, únicamente por los países de la OTAN.

Antes de la cumbre de Gales, se celebró una reunión del Consejo OTAN-Rusia en junio de 2014, dedicada a la crisis de Ucrania, que puso de manifiesto la dificultad para entablar un diálogo sereno en dicho foro, dadas las recriminaciones mutuas que se expresaron sobre los orígenes de la crisis en Ucrania, que pudiese contribuir a promover una solución política, que pronto quedó delegada en el denominado «formato Normandía».

Por otra parte, la OTAN se encontraba todavía afectada por la forma en que se resolvió el conflicto de Georgia en agosto de 2008, cuando se pudo alcanzar un cese el fuego en muy poco tiempo merced a la mediación del presidente Sarkozy de Francia, pero al mismo tiempo Rusia consiguió consolidar su influencia y control sobre las regiones georgianas de Osetia del Sur y Abjasia y, sin embargo, las relaciones OTAN-Rusia pronto volvieron a la normalidad. El temor a que en esta nueva crisis con Rusia ocurriese algo similar, y se retornase al cabo de no mucho tiempo al «*business as usual*» en las

⁴ Declaración de los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN. 1 de abril de 2014. http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_108501.htm.

relaciones OTAN-Rusia, a pesar de la anexión rusa de Crimea y su apoyo a las denominadas Repúblicas Populares de Donetsk y de Lugansk, hizo que un buen número de aliados se opusiesen a cualquier iniciativa que pudiese hacer creer a Rusia que ya podía dar por superada esta nueva crisis en sus relaciones con la OTAN.

De hecho, el Consejo OTAN-Rusia no volvió a reunirse hasta el 20 de abril de 2016, casi dos años más tarde y en vísperas de la cumbre de Varsovia de julio de 2016, tras haberse puesto de manifiesto que la política aliada de doble-enfoque con Rusia, suspensión de toda cooperación práctica y continuación del diálogo político, se estaba incumpliendo al no convocarse reuniones del Consejo OTAN-Rusia, sin perjuicio de que el secretario general de la OTAN había mantenido alguna reunión con el ministro ruso de Asuntos Exteriores en los márgenes de la Asamblea General de Naciones Unidas o de la Conferencia de Seguridad de Munich. Esta nueva reunión del Consejo OTAN-Rusia en abril de 2016 se celebró ya con tres temas en su orden del día, que se repetirían en todas las reuniones subsiguientes: la crisis en Ucrania; la transparencia y reducción de riesgos militares; y la situación en Afganistán. El diálogo entre los países aliados y Rusia siguió siendo difícil en estas reuniones pero al menos se puso fin al largo *impasse* y se retomó la senda de un diálogo que resultaba indispensable en cuestiones de seguridad en las que se compartían intereses aunque todavía no se compartía la confianza.

Otra circunstancia que incidió en las relaciones entre Rusia y la OTAN fue el comienzo de las acciones aéreas de combate por parte de Rusia en Siria, en septiembre de 2015, en teoría para atacar las posiciones de Dáesh pero en realidad para apuntalar al régimen sirio de Assad y obtener así mayores facilidades para un despliegue militar ruso en el puerto sirio de Tartus y en bases aéreas sirias cerca de Latakia. Dejando al margen el grave incidente, en noviembre de 2015, del derribo de un avión de combate ruso por la Fuerza Aérea de Turquía tras haber violado su espacio aéreo, que pudo superarse por la decidida voluntad de ambos países de evitar que pudiese deteriorar irremediabilmente los numerosos proyectos económicos que comparten, la nueva presencia militar de Rusia en el Mediterráneo Oriental no solo complicaba la actuación de la coalición global contra Dáesh que lideraba EE. UU. y a la que contribuían todos los aliados sino que además venía a demostrar que Rusia disponía de unas Fuerzas Armadas que se habían visto considerablemente reforzadas en los últimos años y que eran ya capaces de desplegarse en teatros de operaciones alejados y actuar con cierta eficacia. Frente a una Rusia que la OTAN estimaba tendría en su frontera occidental europea y en el mar Báltico y mar Negro sus frentes principales de atención y actuación, se observaba cada vez más que era también capaz de llegar hasta el mar Mediterráneo, tanto con sus agrupaciones navales, como la del portaviones Almirante Kuznetsov que navegó desde su base de Murmansk hasta las costas sirias, como con sus aviones bombarderos de largo alcance TU-160

Blackjack y TU-95 Bear. Unido al lanzamiento de misiles de crucero contra posiciones en territorio bajo control de Dáesh en Siria desde buques situados en el mar Caspio, aparentemente con bastante precisión, todas estas demostraciones de fuerza por parte de Rusia no dejaban de producir cierta inquietud en las autoridades militares de la OTAN que ya habían identificado, además, las tácticas de guerra híbrida como las utilizadas por Rusia para lograr la anexión de Crimea y enmascarar su apoyo a las milicias separatistas del Donbass y las nuevas capacidades rusas de denegación de acceso y despliegue (A2/AD: anti-access and area denial) como algunos de los grandes retos que podría plantear Rusia para la nueva postura de disuasión y defensa de la OTAN.

La ampliación de la OTAN y la adhesión de Montenegro

Para el acceso de un nuevo miembro a la Alianza Atlántica se requiere una invitación al efecto por parte de la OTAN, conforme al artículo 10 del Tratado de Washington, una vez que se ha comprobado que dicho país desea adherirse a la OTAN y está «en condiciones de favorecer el desarrollo de los principios del presente Tratado y de contribuir a la seguridad de la región del Atlántico Norte». Por lo tanto, a diferencia de la Unión Europea, no existe un largo proceso negociador con el país candidato sino que se establece un Plan de Acción para la Adhesión (MAP: Membership Action Plan) que promueve las reformas necesarias para poder, en principio, alcanzar el acuerdo unánime de los aliados para extender una invitación. Dicha invitación, como se desprende del artículo 10 antes mencionado, es el resultado de la apreciación política, en el marco de las consultas entre los aliados, sobre la capacidad del país en cuestión para «contribuir a la seguridad de la región del Atlántico Norte».

Este tipo de valoración, en gran medida política en consecuencia sin perjuicio de la necesidad por parte de los países aspirantes de adherir a los principios y valores que inspiran a la OTAN, es la que estuvo en la base de las tres grandes oleadas de ampliación que llevó a cabo la OTAN entre 1997 y 2009: en 1997, en la cumbre de Madrid, se invitó a Polonia, República Checa y Hungría; en 2002, en la cumbre de Praga, se invitó a Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía y Bulgaria; en 2008, en la cumbre de Bucarest, se invitó a Croacia y Albania. De este modo, entre 1997 y 2009, la OTAN pasó de 16 a 28 miembros.

Hay diversos estudios sobre las implicaciones que haya podido tener este proceso de ampliación de la OTAN en la estabilidad y seguridad en Europa o incluso si supuso una violación de entendimientos alcanzados entre dirigentes de EE. UU. y de Rusia tras la caída del muro de Berlín. Es indudable que ese proceso tuvo lugar en un momento de debilidad política y económica en Rusia pero también parece que no debería suscitar dudas que dicha ampliación de la OTAN resultó crucial para asegurar la estabilidad política y de

seguridad de esa amplia zona geográfica que se encontraba a partir de 1991 entre la OTAN y la Federación Rusa, permitiendo así que se consolidase un amplio entorno de prosperidad en la vecindad de la OTAN y de Rusia, que resultaba esencial para poder promover el crecimiento económico de prácticamente todos los países europeos. También es necesario recordar que este proceso tuvo lugar en un clima de consulta con Rusia, y no de enfrentamiento, tal como reflejan el Acta Fundacional entre la OTAN y Rusia de 1997 y la cumbre OTAN-Rusia de mayo de 2002.

Pero en la cumbre de Gales no se quiso adoptar una nueva decisión para invitar a otros países aspirantes. De entre estos, Bosnia-Herzegovina seguía incumpliendo los criterios que se habían establecido por los ministros de Asuntos Exteriores en su reunión de Tallin de abril de 2010 para la activación de su Plan de Acción para la Adhesión; la antigua República Yugoslava de Macedonia no había resuelto el diferendo con Grecia sobre la denominación del país que era considerado condición previa para recibir una invitación; y Ucrania estaba sumida en una grave crisis de seguridad tanto respecto a Crimea como a la región del Donbass que hacía de todo punto imposible considerar su eventual proceso de adhesión a la OTAN.

Por lo que se refiere a Georgia, tras el conflicto del verano de 2008, se veía lastrada por su falta de control efectivo, que *de facto* ejercía Rusia, sobre 20 % de su territorio, por lo que la OTAN no podía en esas condiciones comprometer la garantía de defensa colectiva del artículo 5 del Tratado de Washington. A cambio, se acordó desarrollar un paquete sustancial de medidas de cooperación que mejorarían su interoperabilidad con la OTAN y de ese modo favorecerían también su futuro proceso de integración.

Finalmente, Montenegro suscitaba un apoyo de principio bastante amplio entre los aliados para recibir una invitación para la adhesión aunque quedaban algunas pocas áreas en las que resultaba necesario culminar los procesos de reforma. Por ello, en la cumbre de Gales se acordó que no más tarde de finales de 2015, por tanto sin necesidad de esperar a la siguiente cumbre bienal de la OTAN, los ministros de Asuntos Exteriores volverían a considerar la aprobación de una invitación a Montenegro. Efectivamente, tras constatar los avances realizados por dicho país, los ministros decidieron, en su reunión de diciembre de 2015, extender una invitación a Montenegro y en su siguiente reunión, el 19 de mayo de 2016, los ministros de Asuntos Exteriores de los 28 aliados y de Montenegro firmaron el Protocolo de Adhesión de Montenegro a la OTAN que, tras culminarse todo el proceso de ratificaciones parlamentarias de ese Protocolo, permitió a Montenegro convertirse en el vigésimo noveno país aliado el pasado 5 de junio de 2017.

A pesar de su escasa extensión de algo menos de 14.000 km² y población de unos 644.000 habitantes (similares a los de la provincia de Jaén), Montenegro ya había suscitado el interés de Rusia que le había propuesto concluir un acuerdo que permitiese a su marina militar utilizar las faci-

lidades del puerto montenegrino de Bar que hubiese podido representar un apoyo útil para sus despliegues en el Mediterráneo. Pero las autoridades de Montenegro, que había consagrado su independencia de Serbia tras un referéndum celebrado en 2006 de común acuerdo con Belgrado y con todas las garantías internacionales, mantenían una dirección estratégica clara de integración euroatlántica y decidieron no atender la propuesta rusa. Más importante aún había sido su decidida voluntad de establecer un régimen constitucional que permitiese una efectiva integración política y social de las distintas minorías del país y de resolver todos los diferendos fronterizos que permanecían desde la desmembración de la antigua Yugoslavia de tal modo que le permitiese desarrollar unas buenas relaciones con todos sus vecinos sobre bases firmes. Por lo tanto, Montenegro era el alumno aventajado en unos todavía convulsos Balcanes Occidentales, que había puesto de manifiesto que, si había una voluntad política decidida, se podían resolver con éxito todos estos desafíos que caracterizaban a la práctica totalidad de los países de la región. Invitar a Montenegro a adherirse a la OTAN no significaba tan solo reconocer sus esfuerzos por alcanzar los estándares requeridos por la OTAN sino mostrar también a otros países aspirantes, especialmente en los Balcanes Occidentales, que era posible recibir una invitación para integrarse en la OTAN si se llevaban a efecto las reformas y las políticas, interior y exterior, adecuadas.

La adaptación militar, en particular ante las amenazas del Sur

Las medidas de adaptación militar de la Alianza aprobadas en la cumbre de Gales, muy especialmente el Plan de Acción de Preparación o RAP, enuncian claramente la necesidad de llevar a cabo una adaptación militar para responder a los cambios en el entorno estratégico de la OTAN y subrayaban que dichas medidas de adaptación respondían tanto a los retos suscitados por Rusia como a los riesgos y amenazas provenientes del sur, Oriente Medio y Norte de África. Por ello, el RAP debía contribuir a que la OTAN dispusiese de todas las capacidades necesarias para hacer frente a los retos y amenazas, presentes y futuros, a la seguridad de nuestras poblaciones, cualquiera que fuese el lugar de donde surgiesen. Se indicaba así de forma categórica que la nueva postura de disuasión y defensa de la OTAN debía mantener un enfoque de 360 grados, y no únicamente atendiendo al flanco oriental de la OTAN, tanto si se traducía en acciones de defensa colectiva como en operaciones de gestión de crisis o actividades de seguridad cooperativa, las tres tareas esenciales de la OTAN tal como habían sido establecidas en el vigente Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica aprobado en la cumbre de Lisboa de 2010.

Ahora bien, las decisiones adoptadas en la cumbre de Gales con respecto al RAP señalaban esencialmente una serie de directrices para mejorar la

preparación de la Alianza ante estas amenazas al tiempo que encargaba a las autoridades militares de la OTAN que desarrollasen a continuación lo necesario para su puesta en práctica efectiva, incluyendo todo lo relativo a la nueva VJTF, con disponibilidad para ser movilizada en plazos muy breves de unos pocos días como parte de la NRF reforzada, unos nuevos elementos de mando y control y otras posibles capacidades en el territorio de aliados más próximos al flanco oriental para estar mejor preparados para acoger a la fuerza que lleguen para un refuerzo, la definición de un programa de ejercicios aliados más exigente y acorde a los nuevos retos, etc. Todas estas cuestiones fueron desarrollándose de acuerdo con las directrices que aportaban los ministros de Defensa aliados en las reuniones que celebraron con regularidad tras la cumbre de Gales. Sin embargo, pronto se pudieron constatar dos ámbitos que exigirían un mayor nivel de adaptación para asegurar una respuesta eficaz de los aliados.

En primer lugar, los nuevos conceptos de VJTF y NFIU que se iban a crear resultarían de utilidad para demostrar la solidaridad y cohesión de los 28 aliados en caso de una amenaza a la seguridad de uno solo de ellos pero, teniendo en cuenta las numerosas capacidades militares de Rusia estacionadas en proximidad del flanco oriental de la OTAN, incluyendo también las crecientes capacidades que estaba desplegando en el enclave de Kaliningrado, y las tácticas de guerra híbrida que había demostrado ser capaz de utilizar con eficacia, había dudas de que se pudiese llevar a cabo un despliegue a tiempo de unidades militares de refuerzo aliadas que sirviesen para detener un ataque localizado contra el territorio de dicho aliado. A pesar de que la VJTF quedaría diseñada para poder llegar al teatro de operaciones en menos de una semana, ese plazo podía ser insuficiente si para cuando se realizase dicho despliegue Rusia ya estuviese ejerciendo un control efectivo en alguna parte del territorio Aliado y, en realidad, lo que se necesitase en ese caso sería una fuerza capaz de desalojar a la fuerza ocupante, lo que con toda probabilidad no podría realizar por sí sola la VJTF con apenas unos 5.000 efectivos. Se comenzó a comprender que el concepto de refuerzo seguía siendo útil, y además era políticamente acorde al tipo de compromisos asumidos por la OTAN cuando firmó con Rusia en 1997 el Acta Fundamental del NRC, pero para tener un efecto verdaderamente disuasorio sería necesario que algunas unidades de la OTAN se encontrasen ya, de forma persistente, en el territorio de los aliados más expuestos. Solo de este modo se aseguraría que un ataque contra el territorio de un aliado, aunque fuese localizado y limitado, no solo activaría la garantía de defensa colectiva del artículo 5 del Tratado de Washington sino que permitiría que otros aliados prestasen asistencia militar inmediata al aliado atacado. En definitiva, comenzaba a surgir un nuevo concepto adicional para la adaptación militar de la OTAN, que adquiriría carta de naturaleza en la siguiente cumbre de la OTAN de Varsovia de julio de 2016, que se denominaría la Presencia Avanzada Reforzada (eFP: enhanced Forward Presence).

En segundo lugar, se tomó conciencia de que la mera constatación o declaración de que la NRF reforzada, incluyendo la VJTF, podía ser utilizada igualmente en un escenario de operaciones que respondiese a una amenaza de seguridad en el flanco sur de la Alianza era asimismo insuficiente para asegurar una eficaz disuasión y defensa frente a dichas amenazas. Los retos de seguridad que se vislumbraban en el flanco sur y en el flanco oriental de la OTAN eran en buena medida diferentes. Mientras que en el flanco oriental provienen esencialmente de una gran potencia estatal como es Rusia y son en consecuencia más «convencionales» y predecibles, los retos y amenazas del flanco sur provienen principalmente de actores no estatales que actúan en un contexto de Estados frágiles o fallidos y son más asimétricos y mucho menos predecibles. Si bien en la declaración de la cumbre de Gales se había subrayado que ambos tipos de amenazas conciernen y afectan a todos los aliados, siendo la seguridad en la OTAN indivisible, se percibía que los retos y amenazas del sur exigirían una respuesta adaptada y específica, lo que llevó a empezar a diseñar un marco para la adaptación de la OTAN ante los crecientes retos del Sur que, en primer lugar, pondría énfasis en la necesidad de disponer de capacidades para un mejor conocimiento de la situación de seguridad en la vecindad sur de la OTAN.

Otra cuestión vinculada a las amenazas provenientes del sur que se comenzaba a considerar en la OTAN era el papel que puede realizar esta organización para contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional en la lucha contra el terrorismo. Los atentados terroristas reivindicados por seguidores de Dáesh que con cada vez mayor frecuencia se perpetraban en los países de la OTAN, como el ataque contra el museo judío de Bruselas en mayo de 2014, contra la sede del semanario *Charlie Hebdo* en enero de 2015 o contra la sala Bataclan en noviembre de 2015 en París, suscitaban la necesidad de examinar si la OTAN no debería también reforzar sus capacidades para luchar contra el terrorismo. Algunos aliados, como Francia y Bélgica, habían optado por utilizar efectivos de sus Fuerzas Armadas para patrullar en sus ciudades con fines de lucha contra el terrorismo pero seguía prevaleciendo la idea de que la lucha contra el terrorismo requería sobre todo el uso eficaz y coordinado de otros instrumentos más ligados a las funciones que corresponden a los cuerpos y fuerzas de seguridad, a los servicios de inteligencia, al ámbito judicial, a la cooperación internacional por parte de estos órganos nacionales, etc. Se quería en consecuencia identificar cual podía ser el valor añadido que pudiese aportar la OTAN a esta lucha contra el terrorismo.

En algunos casos, ya se podían identificar operaciones y actividades de la OTAN que contribuían a la lucha contra el terrorismo. Los largos años de despliegue de la OTAN en Afganistán surgieron como consecuencia de la necesidad de evitar que Al Qaeda volviese a utilizar el territorio de dicho país con fines de entrenamiento y planeamiento de atentados terroristas. Del mismo modo, varios programas de entrenamiento y formación de la OTAN

en países socios, como Jordania o Túnez, buscaban reforzar sus capacidades para luchar contra el terrorismo. Pero a medida que se incrementaban los atentados terroristas en los países aliados había una creciente reclamación para que la OTAN, que tan eficaz había resultado para defender a sus miembros en otros ámbitos y momentos históricos, fuese capaz también de aportar una contribución sustancial frente a esta nueva amenaza terrorista.

El apoyo de la OTAN para la gestión de los flujos migratorios

Durante el año 2015 se habían incrementado de forma muy significativa los flujos migratorios, en especial de refugiados provenientes de Siria, que trataban de llegar a Europa a través de Turquía y las islas griegas del mar Egeo. Según cifras de la OIM (Organización Internacional para las Migraciones), en 2015 llegaron 850.000 migrantes a Grecia y en el mes de enero de 2016 las llegadas de migrantes a esas islas del mar Egeo alcanzaban una media de 2.000 personas por día, siendo además dicho mes, debido a las condiciones climatológicas, el que registró mayor número de ahogados, por encima de las 250 personas. Todavía pervivía la dramática imagen del niño sirio Aylan Kurdi boca abajo en una playa turca cercana a Bodrum tras ahogarse a principios de septiembre de 2015 en un intento de llegar a la isla griega de Kos.

La Unión Europea venía tratando de alcanzar entendimientos con Turquía para gestionar ese flujo de migrantes que se dirigían a Europa pero a pesar de los acuerdos de principio alcanzados en la reunión de jefes de Estado y de Gobierno de la UE y de Turquía, celebrada el 29 de noviembre de 2015, para activar un plan de acción conjunto, la realidad era que, como demostraban las cifras de enero de 2016 antes mencionadas, no se estaban logrando los objetivos deseados.

En ese contexto, en el transcurso de la reunión de ministros de Defensa de la OTAN celebrada los días 10 y 11 de febrero de 2016, Alemania tomó la iniciativa para promover un acuerdo, que concernía muy especialmente a Grecia y Turquía, para iniciar un despliegue naval de la OTAN en el mar Egeo, que tuviese como objetivo dar apoyo a los guardacostas de Grecia y Turquía y a la agencia europea de fronteras FRONTEX, facilitándoles información en tiempo real sobre avistamientos de lanchas y barcos susceptibles de estar transportando migrantes. Correspondería luego a las autoridades de Grecia, Turquía y FRONTEX adoptar las medidas necesarias para identificar e interceptar esos barcos y gestionar la acogida o retorno de los migrantes. El despliegue naval de la OTAN se inició en apenas unos días y al poco tiempo se puso de manifiesto que tendría un efecto determinante para reducir de forma drástica esta ruta que utilizaban las redes de tráfico ilegal de migrantes. La actuación naval de la OTAN en el mar Egeo se convirtió así en una importante contribución para la implementación efectiva del acuerdo global que alcanzaron la UE y Turquía el 18 de marzo de 2016 sobre la migración ilegal desde Turquía a la UE, que incluía una asistencia financiera europea

para los millones de refugiados sirios presentes en Turquía. El elemento determinante para el éxito de este despliegue naval de la OTAN, que había presentado con razón Alemania, era que, siendo Turquía y Grecia miembros de la OTAN, ambos podían participar en igualdad de condiciones, a diferencia de una operación de la UE, en la que Turquía no dispondría de ese derecho. Para Turquía, disponer de una información y control plenos sobre cualquier decisión concerniente a esta actividad, incluso teóricamente su continuación o terminación, le daba la seguridad de saber que podría en todo momento ejercer su autoridad política sobre las modalidades para la ejecución de la operación.

Aunque lógicamente la actividad de la OTAN en el mar Egeo es solo una parte de la solución que se arbitró para la gestión de los flujos migratorios desde Turquía a los países de la Unión Europea, las cifras de la OIM de 2017 ponen de manifiesto la eficacia de las medidas adoptadas puesto que en el primer semestre de este año tan solo usaron esa ruta 9.723 migrantes, habiendo fallecido 37 personas.

La cumbre de Varsovia (8-9 de julio de 2016)

La propuesta del Gobierno de Polonia de albergar la cumbre de la OTAN de 2016 en Varsovia, ciudad que dio nombre al pacto militar que ligaba a la Unión Soviética y a los países comunistas de Europa Central y Oriental a partir de 1955, la mayoría de los cuales hoy pertenecen a la OTAN, no estaba exenta de un cierto simbolismo, cuando esos mismos países ahora dejaban constancia firme de su percepción de amenaza ante una Rusia militarmente más asertiva y que se había dotado de un creciente poderío militar. De hecho, la cena de los jefes de Estado y Gobierno de la OTAN celebrada el día 8 de julio de 2016 se celebró en el mismo Palacio Belvedere, sede histórica de la Presidencia de la República Polaca, en que se firmó el Pacto de Varsovia el día 14 de mayo de 1955.

Pero la cumbre de Varsovia no podía centrarse exclusivamente en las nuevas amenazas en el flanco oriental de la OTAN, cuando otros retos y amenazas de seguridad, muy especialmente el terrorismo yihadista y los Estados débiles y fallidos en el flanco sur, podían considerarse incluso más graves y apremiantes. De hecho, desde la cumbre de Gales se venía tratando de evitar una regionalización de la seguridad aliada, sin renunciar a un cierto enfoque regional dada las distintas características de las amenazas en uno y otro flanco, mediante el denominado enfoque de 360 grados frente a las amenazas y riesgos, cualquiera que fuese su lugar de origen.

Por ello, ya antes de la cumbre de Varsovia se habían definido dos líneas de acción estratégicas de la OTAN que permitiesen preservar el enfoque de 360 grados aunque cada uno era percibido como principalmente enfocado a uno u otro flanco en concreto:

- El *refuerzo de la disuasión y defensa*, buscaba ir más allá de lo acordado mediante el RAP en Gales para garantizar la defensa colectiva de los aliados y aunque las medidas más importantes adoptadas en Varsovia fueron sin duda la nueva Presencia Avanzada Reforzada en Polonia y los tres Estados bálticos, también englobaba el nuevo Marco para la adaptación de la OTAN ante las amenazas del sur.
- La *proyección de estabilidad*⁵, partía del convencimiento de que «si nuestros vecinos son más estables, nosotros seremos más seguros»⁶, por lo que se prestaría más asistencia a los países socios que lo solicitasen para reforzar su seguridad, defenderse contra el terrorismo y fortalecer su resiliencia. Los esfuerzos se centrarían prioritariamente en los países de Oriente Medio y Norte de África pero también podrían beneficiar a Ucrania, Georgia o Moldova.

Finalmente, una tercera línea de acción se pudo incorporar a los resultados más relevantes de la cumbre de Varsovia al firmarse, antes del comienzo formal de la cumbre y en un lugar de Varsovia distinto del Estadio Nacional que albergaba las reuniones oficiales de la OTAN para no provocar susceptibilidades entre los Estados miembros de la UE que no pertenecían a ambas organizaciones, una declaración común del presidente del Consejo Europeo, del presidente de la Comisión Europea y del secretario general de la OTAN para dar un nuevo impulso y nuevos contenidos a la «asociación estratégica entre la OTAN y la UE». Ante los nuevos retos de seguridad compartidos por ambas organizaciones en el este y en el sur cobraba aún mayor fuerza el principio esencial de que la OTAN y la Unión Europea deben reforzarse mutuamente y, en consecuencia, definir un mayor nivel de ambición para su cooperación.

En relación con el refuerzo de la disuasión y defensa, en la cumbre de Varsovia se pudo constatar que gran parte de las decisiones tomadas en Gales en el marco del RAP estaban ya en vigor o en una fase muy avanzada de puesta en práctica. La Fuerza de Respuesta reforzada, eNRF, estaba ya definida. Su VJTF había sido certificada y desplegada por primera vez bajo el liderazgo de España. Siete aliados europeos (Alemania, España, Reino Unido, Italia, Francia, Polonia y Turquía) habían aceptado liderar la VJTF por turnos anuales hasta 2021. Se estaban estableciendo ya las primeras Unidades de Integración de la Fuerza (NFIU) en 6 países de Europa del este (Polonia, los

⁵ DÍAZ-PLAJA, Rubén funcionario español del Secretariado Internacional de la OTAN, ha elaborado un acertado análisis de la realidad actual y retos de futuro para la proyección de estabilidad por la OTAN en el *ARI 40/2107* del Real Instituto Elcano, de fecha 18 de mayo de 2017. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari40-2017-diazplaja-what-nato-need-project-stability-neighbourhood.

⁶ Declaración de Varsovia sobre Seguridad Transatlántica. 9 de julio de 2016. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133168.htm.

tres Estados Bálticos, Rumania y Bulgaria) y posteriormente se establecerían dos adicionales (Hungría y Eslovaquia). Se había reforzado el Cuartel General Multinacional de Cuerpo de Ejército del Noreste (MNC-NE HQ) en Szczecin (Polonia) y se había comenzado el establecimiento de un Cuartel General Multinacional de División del Sudeste (MND-SE HQ) en Bucarest (Rumania). Se había comenzado a diseñar un programa de ejercicios más ambiciosos y exigentes y el ejercicio de alta visibilidad Trident Juncture 2015, que tuvo lugar en octubre-noviembre de 2015 en España, Portugal e Italia, había sido el mayor y más complejo ejercicio realizado por la OTAN en más de una década. Se había comenzado el proceso de revisión de los planes permanentes de defensa aliados y el planeamiento de nuevos planes más flexibles de respuesta gradual. Finalmente, en la reunión de ministros de Defensa de febrero de 2016, se había acordado el establecimiento de un nuevo marco para la adaptación de la OTAN en respuesta a los crecientes retos y amenazas del sur.

Pero todas estas medidas no se consideraban suficientes ante los cambios en el entorno estratégico percibidos en los dos años transcurridos desde la cumbre de Gales, por lo que la cumbre de Varsovia tomó una serie de decisiones para reforzar la postura de disuasión y defensa de la OTAN, reafirmando que al hacerlo se quería disponer de una OTAN más flexible y capaz de responder ante cualquier amenaza de cualquier lugar que surgiese y subrayando que disponer de una disuasión y defensa fuertes era la mejor forma de prevenir los conflictos y la guerra.

En consecuencia, se estableció una presencia avanzada reforzada⁷, Enhanced Forward Presence (EFP), consistente en el despliegue «persistente» (evitando así el uso del vocablo «permanente» que era políticamente más sensible) de cuatro batallones multinacionales en Polonia y en cada uno de los tres Estados bálticos, de algo más de unos 1.000 efectivos cada uno y liderados como nación marco por EE. UU. (en Polonia), Alemania (en Lituania), Canadá (en Letonia y con una contribución sustancial de España) y Reino Unido (en Estonia). Como ya se ha indicado, la presencia «persistente» de estas tropas aliadas, a diferencia de la VJTF que debería desplegarse únicamente en el marco de ejercicios o ante el surgimiento de una crisis, aseguraba que la garantía de defensa colectiva del artículo 5 del Tratado de Washington se vería activada y ejercida de forma efectiva por los aliados con toda probabilidad ante cualquier ataque contra la integridad territorial de uno de los países aliados concernidos aunque fuese localizado y limitado. Para Rumanía y Bulgaria se optó por una presencia avanzada ajustada, tailored Forward Presence (tFP), consistente en la creación del ya mencionado MND-SE HQ y algunas propuestas de refuerzo, principalmente en el ámbito

⁷ Se puede encontrar una presentación detallada de la eFP y de la contribución de España a la eFP en LENOIR-GRAND PONS, Ricardo. «Enhanced Forward Presence, la respuesta disuasoria de la OTAN ante la amenaza rusa». *Documento de Opinión*. IEEE 6 de julio de 2017.

naval en el mar Negro pendientes de acordar entre las tres naciones aliadas más directamente concernidas (Rumanía, Bulgaria y Turquía).

En cuanto a las amenazas del sur, se reafirmó la importancia del nuevo marco para la adaptación de la OTAN a las amenazas del sur, cuya finalidad era, en primer lugar, mejorar el conocimiento de la región por la OTAN, en lo que jugaría un papel esencial el nuevo centro regional (*regional hub*) para el sur que los ministros de Defensa decidieron en su reunión de febrero de 2017 que se establecería en el Cuartel General de la OTAN en Nápoles (JFC HQ Naples); mejorar las capacidades para operaciones expedicionarias; y reforzar los mecanismos de proyección de estabilidad mediante programas de asesoramiento y asistencia a países socios del sur.

Además, se decidió llevar a cabo una evaluación funcional de la Estructura de Mandos de la OTAN (NCS: NATO Command Structure) ante el creciente convencimiento de que, en especial tras la anterior revisión de 2011 que definió una NCS más flexible pero también más reducida, podría no ser adecuada para hacer frente al nivel de ambición requerido y que venía determinado por las nuevas amenazas y retos surgidos a partir de 2014, lo que efectivamente quedó posteriormente confirmado y llevó a los ministros de Defensa en su reunión de febrero de 2017 a comenzar formalmente un proceso de análisis sobre las opciones para mejorar la NCS.

La cumbre de Varsovia también decidió la creación de una nueva División de Inteligencia y Seguridad en el Secretariado Internacional, dirigida por un nuevo secretario general adjunto (tercer nivel) de Inteligencia y Seguridad, cuya tarea principal debía ser reforzar las actividades de inteligencia entre los aliados y en particular asegurar una mejor coordinación entre todos los mecanismos, civiles y militares, de obtención y análisis conjunto de inteligencia, dado que en el nuevo contexto de tácticas de guerra híbrida y amenazas asimétricas, tanto por parte de actores estatales como por actores no-estatales, la inteligencia cobraba cada vez mayor importancia para una adecuada planificación, ejecución operacional y adopción de decisiones. Asimismo, se decidió declarar que el ciberespacio debía ser considerado un nuevo dominio de operaciones, similar a los dominios terrestre, marítimo o aéreo, en el que los aliados debían poder defenderse y para ello deberían disponer de las necesarias capacidades de ciberdefensa, lo que quedó recogido en un documento específico denominado *Compromiso de Ciberdefensa (Cyber Defence Pledge)* destinado a mejorar con carácter prioritario las ciberdefensas de las redes nacionales e infraestructuras críticas.

En cuanto a la proyección de estabilidad, se reafirmó la voluntad de continuar y reforzar los programas de asistencia (DCB: Defence Capacity Building) ya acordados en la cumbre de Gales para países socios como Jordania, Irak, Georgia y Moldova, encargándose un estudio sobre la forma de asegu-

rar que dichos esfuerzos fuesen más sostenibles y más eficientes. Además, se recordaba la contribución que operaciones y actividades de la OTAN como RSM en Afganistán, KFOR en Kosovo o el despliegue naval en el mar Egeo realizaban para proyectar estabilidad en dichas zonas.

Pero también se acordaron en Varsovia nuevas actuaciones en este ámbito, como la disponibilidad de la OTAN para apoyar a la operación Sophia de la UE en el Mediterráneo Central, que se concretaría posteriormente al culminar la transformación de la Operación Active Endeavour (establecida como operación naval en el Mediterráneo de carácter antiterrorista al amparo del artículo 5 del Tratado de Washington tras los atentados de septiembre de 2001) en la nueva Operación Sea Guardian, en noviembre de 2016, de seguridad marítima no artículo 5 y tras recibir una petición concreta de la UE centrada en la mejora del conocimiento del entorno marítimo y apoyo logístico.

Se decidió además iniciar programas de asesoramiento y entrenamiento a las Fuerzas Armadas de Irak en el propio territorio de dicho país, trasladando allí por lo tanto varios de los programas de asistencia que ya se venían realizando para Irak pero en instalaciones situadas en Jordania, lo que permitiría incrementar el número de efectivos iraquíes que se podrían beneficiar de esta formación y reducir considerablemente las exigencias burocráticas para su realización. También se acordó reforzar las actividades de apoyo a la coalición global contra Dáesh que ya se venían realizando mediante los aviones AWACS de vigilancia y control aéreo. Además, se reiteró la disponibilidad de la OTAN, ya anunciada en la cumbre de Gales, para prestar asistencia a Libia, de forma complementaria y coordinada con otros esfuerzos internacionales, en especial de Naciones Unidas y la Unión Europea, una vez que las condiciones políticas y de seguridad en el país lo permitiesen.

Finalmente, por lo que se refiere a la asociación estratégica OTAN-UE, la nueva declaración conjunta de los presidentes Tusk y Juncker y del secretario general Stoltenberg identificaba siete áreas de cooperación prioritaria (amenazas híbridas; cooperación operacional; ciberseguridad y ciberdefensa; capacidades de defensa; industria de defensa; ejercicios; y resiliencia de los países socios) y encargaba a los secretariados de ambas organizaciones que elaborasen antes de finales de 2016 propuestas concretas para su puesta en práctica, lo que se tradujo en la aprobación, el 6 de diciembre de 2016, por los respectivos Consejos de la OTAN y de la UE de una lista común con 42 propuestas de medidas prácticas con este fin.

Igualmente importante resultaba que en el comunicado de la cumbre de Varsovia se dejase constancia de que la OTAN acogía positivamente los esfuerzos de la UE para reforzar su dimensión de defensa, reconociendo la importancia de una defensa europea más fuerte y capaz, que redundaría en una OTAN más fuerte, reforzaría la seguridad de todos los aliados y promovería un reparto más equitativo de las cargas, beneficios y responsabilidades entre los miembros de la OTAN, señalando por otra parte también la

ya tradicional reivindicación, en especial por parte de Turquía, de que era esencial la más plena implicación de los aliados no pertenecientes a la UE en estos esfuerzos.

La reunión de jefes de Estado y Gobierno de Bruselas (25 de mayo de 2017)

Sin que constituya una regla no escrita propiamente dicha, existían algunos precedentes que indicaban una práctica de celebrar una reunión de jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN poco tiempo después de la ceremonia de inauguración de un nuevo presidente de los Estados Unidos para facilitar un primer encuentro con todos sus homólogos aliados. Así ocurrió el 13 de junio de 2001 cuando el presidente George W. Bush, tras haberse reunido la víspera en Quintos de Mora y celebrado una conferencia de prensa conjunta en el Palacio de la Moncloa con el presidente Aznar, se trasladó a Bruselas para asistir a una reunión especial de los jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN. Igualmente, el nuevo presidente Barack Obama, tras la inauguración de su Administración en enero de 2009, aprovechó la ya prevista cumbre de la OTAN de Estrasburgo-Kiel del 3-4 de abril de 2009, coincidiendo con el 60 aniversario de la firma del Tratado de Washington, para posibilitar su primer encuentro con los aliados. Por lo tanto, era lógico prever que, tras la elección del nuevo presidente Donald Trump y la ceremonia de inauguración de su mandato presidencial el 20 de enero de 2017, sería oportuno organizar una nueva reunión de jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN.

Ahora bien, en este caso, había otras dos razones de peso que aconsejaban su celebración y lo antes posible. En primer lugar, el presidente Trump, siendo candidato a la Presidencia pero en algún caso también tras su elección, había declarado que los demás aliados no estaban contribuyendo suficientemente a las tareas de la OTAN, y sobre todo, no estaban invirtiendo lo que les correspondía en gastos de defensa, lo que podría conllevar, había dado a entender, que EE. UU. no se considerase plenamente comprometida por la garantía de defensa colectiva del artículo 5. Este «enfoque de transacción» aplicado a la Alianza Atlántica, como la definió el ex vice secretario general de la OTAN⁸, suscitaba una lógica preocupación entre todos los aliados, que consideraban que el vínculo transatlántico que encarna la OTAN seguía siendo indispensable para la seguridad en Europa, y muy particularmente, entre los aliados en el flanco oriental que tenían la convicción de que solo el compromiso incondicional de EE. UU. para su defensa en caso de ser atacados podía disuadir a Rusia de cualquier veleidad al respecto. En segundo lugar, también había expresado el candidato, y luego presidente, Trump su

⁸ VERSHBOW, Alexander. «A new deal for NATO?». *Atlantic Council*. 14 de febrero de 2017. <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/a-new-deal-for-nato-making-the-alliance-indispensable-in-the-trump-era>.

voluntad de explorar las posibilidades de reducir el riesgo de un conflicto, rebajar las tensiones y buscar áreas de cooperación mutuamente beneficiosa con Rusia, lo que nuevamente suscitaba un temor a que este proceso de acercamiento a Rusia pudiese tener lugar antes del primer encuentro del presidente Trump con los aliados de la OTAN y, en consecuencia, sin que se hubiese reafirmado con nitidez un enfoque político claro y firme de todos los aliados respecto a sus relaciones con Rusia.

Pero si los aliados deseaban obtener esa reafirmación incondicional del vínculo transatlántico por parte del presidente Trump tendrían que asumir las dos grandes prioridades que este había fijado para la OTAN: un incremento en los gastos de defensa de todos los aliados y una mayor contribución por parte de la OTAN a la lucha contra el terrorismo internacional. El secretario general de la OTAN, en su habitual intervención en la conferencia de seguridad de Munich⁹, en febrero de 2017, tras recordar que la única vez que se había invocado el artículo 5 del Tratado de Washington fue tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, lo que llevó a muchos años de combate en Afganistán por parte de los aliados europeos y Canadá, y de pérdida de un millar de vidas humanas de sus soldados, reconocía que esos aliados no podían pedir a EE. UU. que se comprometiese con la defensa de Europa si ellos no estaban dispuestos a asumir también mayores compromisos, en particular incrementando sus gastos de defensa.

Finalmente, se pudo acordar una fecha para la primera reunión del presidente Trump con los demás jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN, el 25 de mayo de 2017, víspera de la reunión que celebrarían los líderes del G-7 en Taormina (Italia) y se puso de manifiesto que no sería conveniente negociar una declaración o comunicado, a semejanza de lo que ocurre en las cumbres de la OTAN, ya que se preveía que hubiese una única sesión de trabajo, y las posibles decisiones que se adoptasen podrían formalizarse en reuniones ministeriales posteriores del Consejo Atlántico o incluso reunido a nivel de embajadores, de conformidad con la práctica habitual en la OTAN.

Antes de la sesión de trabajo propiamente dicha, hubo una serie de ceremonias vinculadas al nuevo edificio de la sede de la OTAN en Bruselas, que se estaba terminando de construir enfrente de la sede «provisional» que se había establecido con urgencia en 1967 tras la decisión del general de Gaulle en junio de 1966 de abandonar la estructura militar integrada de la OTAN y de reclamar que las fuerzas militares de la OTAN abandonasen las sedes que ocupaban en Francia, lo que llevó a los demás aliados a decidir trasladar también la sede de la OTAN a Bruselas. Una de esas ceremonias consistía en el descubrimiento de sendos monumentos con restos del muro de Berlín y de las Torres Gemelas de Nueva York, en la que estaban previstas breves intervenciones del secretario general de la OTAN, de la canciller Merkel y del presidente Trump. El presidente de EE. UU. aprovechó ya esa primera

⁹ http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_141632.htm.

ocasión pública para dejar constancia, sin miramientos ni doble discurso, que la OTAN del futuro debe estar más centrada en la lucha contra el terrorismo, «una amenaza común para toda la humanidad», y que «los miembros de la OTAN deben finalmente contribuir la parte que les corresponde y cumplir con sus obligaciones financieras, dado que 23 de los 28 naciones miembros todavía no están pagando lo que deberían pagar y lo que se supone deberían pagar para su defensa»¹⁰. Para Félix Arceaga, del Real Instituto Elcano, esta declaración del presidente Trump supuso decir públicamente lo que ya anteriores Administraciones venían apuntando en el sentido de que Europa dejaba de ser, en términos de seguridad, «la consentida de Estados Unidos» y la Alianza Atlántica se fundamentaría cada vez más «en criterios de contabilidad»¹¹.

Ese día, el presidente Trump no llegó a expresar el deseado compromiso claro de EE. UU. con la garantía de defensa colectiva de la OTAN por lo que hubo que esperar a su siguiente viaje a Europa para que lo hiciese, en un discurso en la Plaza Krasinski de Varsovia¹², ante el monumento al Levantamiento de Varsovia de 1944, y en uno de los cinco países de la OTAN que dedica ya al menos un 2 % de su PIB a gastos anuales de defensa. En ese discurso, aprovechando probablemente las declaraciones en Múnich del secretario general Stoltenberg¹³ dando cuenta del cambio de tendencia en los gastos de defensa en los países aliados europeos y Canadá que se habían incrementado en 2016 en un 3,8 % en valores reales, equivalentes a 10.000 millones de dólares, el presidente Trump afirmó que por la insistencia de su Administración «miles de millones de dólares habían comenzado a fluir a la OTAN».

En la reunión de los jefes de Estado y Gobierno del 25 de mayo, por otra parte, se pudo finalmente alcanzar un consenso sobre dos medidas destacadas que posteriormente serían endosadas por los ministros de Defensa en su reunión del pasado 29 de junio. En primer lugar, se aceptó que la OTAN pasase a formar parte de la coalición global contra Dáesh, de la que hasta entonces era únicamente observador a diferencia de otras organizaciones como la Unión Europea, Interpol o la Liga de Estados Árabes. Esta decisión había requerido bastante debate y consultas entre los aliados ya que era difícil discernir las implicaciones que podría tener, más allá del valor político que podría suponer este apoyo público por parte de la OTAN al principal foro multilateral para coordinar la lucha contra el terrorismo de Dáesh, máxime cuando se estaba cada vez más cerca de la liberación total del territorio de Irak de las manos de Dáesh. En segundo lugar, se acordó que, antes de fi-

¹⁰ www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/25/remarks-president-trump-nato-unveiling-article-5-and-berlin-wall.

¹¹ www.blog.rielcano.org/trump-no-nos-quiere.

¹² www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/07/06/remarks-president-trump-people-poland-july-6-2017.

¹³ http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_141632.htm.

nales de 2017, cada aliado daría a conocer a la OTAN sus planes nacionales para poder cumplir el compromiso de inversiones de defensa aprobado en la cumbre de Gales. Los ministros de Defensa quedaron encargados de desarrollar posteriormente esta decisión para perfilar qué ámbitos sustanciales y eventuales criterios debían guiar estos informes nacionales, que a su vez debían permitir a la OTAN preparar un informe consolidado sobre la evolución en el cumplimiento del compromiso de Gales.

En definitiva, la breve reunión del 25 de mayo había facilitado el importante gesto político de que el presidente Trump, a pesar de sus declaraciones anteriores sobre el carácter obsoleto de la OTAN, se reuniese con todos los líderes de los países aliados, incluso antes de un posible encuentro con el presidente de Rusia, y el logro de sendos avances en las dos cuestiones que más había reclamado: el incremento en los gastos de defensa por parte de todos los aliados y una mayor contribución de la OTAN a la lucha de la comunidad internacional contra el terrorismo. La trascendencia para la comunidad transatlántica de esta breve reunión de los jefes de Estado y de Gobierno de los países aliados no se puede todavía valorar, más allá de esos gestos que al menos contribuyeron a disipar los temores de una desavenencia grave entre el nuevo presidente de EE. UU. y algunos de los principales líderes europeos de la OTAN.

España y el futuro de la OTAN

Han pasado ya algo más de tres años desde que comenzó el proceso de adaptación de la OTAN como consecuencia de los profundos cambios en su entorno estratégico en la primavera-verano de 2014. Frente a las decisiones adoptadas en la cumbre de Gales de septiembre de 2014, en muchos casos en forma de propuestas o iniciativas que debían desarrollarse e implementarse con posterioridad, la cumbre de Varsovia de 2016 sirvió para perfeccionar y robustecer buena parte de las líneas de acción que se habían esbozado. Este proceso de adaptación continúa hoy y ya se vislumbran algunas áreas en que será previsible que pueda haber nuevas medidas, como el proceso de adaptación de la Estructura de Mandos (NCS) que ya ha comenzado.

En todo caso, se pueden percibir algunos ámbitos de decisión que están configurando en buena medida la OTAN del futuro y que exigirán a España fijar una posición que le permita la mejor defensa de nuestros intereses nacionales de seguridad en esta organización en la que hemos logrado demostrar nuestra capacidad política y militar para realizar contribuciones sustanciales y de destacado valor cuando así lo han exigido las nuevas amenazas y retos de seguridad que hoy debemos afrontar para asegurar la seguridad de nuestros ciudadanos y territorios y la estabilidad de nuestro continente.

En primer lugar, la OTAN ha venido definiendo una nueva postura de disuasión y defensa. Es una postura con un enfoque de 360 grados para hacer

frente a las amenazas y retos de cualquier lugar de donde vengan. Es una postura de disuasión y defensa que vuelve a atender con mayor intensidad las tareas de defensa colectiva, sin por ello relegar a las otras dos tareas esenciales de la OTAN, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa, que se fijaron en el vigente Concepto Estratégico de 2010.

Es indudable que la mayoría de las medidas ya adoptadas para reforzar la defensa colectiva de los aliados tienen su origen en la nueva política más agresiva en el plano político y militar de Rusia desde 2014. La crisis de Georgia del verano de 2008 ya había puesto de manifiesto una Rusia más asertiva pero su lejanía geográfica de Europa central y su rápida reconducción tras la mediación de Francia llevaron a pensar que se podría tratar de un caso aislado sin mayores implicaciones para la propia seguridad de Europa. Pero la ocupación rusa de Crimea en marzo de 2014, la eficaz utilización por las fuerzas armadas rusas de tácticas de guerra híbrida, los amplios despliegues de unidades militares rusas en su frontera occidental, y el apoyo ruso a las milicias separatistas armadas de la región ucraniana del Donbass, hicieron que cambiase de forma drástica la percepción de la amenaza en los países de la OTAN más próximos a Rusia pues se trataba claramente de una violación del derecho internacional y de los principios del Acta de Helsinki de 1975 respecto de un país como Ucrania que era socio de la OTAN desde hacía 20 años. No todos los aliados quedaron inmediatamente convencidos de que Rusia había violentando gravemente los principios y normas que regían las relaciones entre los Estados en Europa que habían prevalecido desde el final de la Guerra Fría pero, con el paso del tiempo, la falta de voluntad por parte de Rusia para contribuir de forma decidida a la resolución pacífica del conflicto en el este de Ucrania terminó por quebrar los pocos rescoldos de confianza que todavía podían tener respecto a las verdaderas intenciones de Rusia. Todo indica que la ruptura entre la Rusia del presidente Putin y los países de la OTAN y de la UE es profunda y se mantendrá así al menos hasta el medio plazo puesto que el problema «va más allá del conflicto en Ucrania. Lo que está en juego es el modelo de seguridad europeo y qué reglas se fijan en el continente. Parece un tema abstracto pero es una cuestión clave para garantizar la paz y la estabilidad en Europa»¹⁴.

Por lo tanto, es previsible que las medidas ya adoptadas por la OTAN en relación con el flanco oriental perduren en el tiempo e incluso que algunas medidas en fase de estudio, como la revisión de la NCS, se vean condicionadas en buena parte por la evaluación de la amenaza en ese flanco. Para España deberían ser determinantes dos cuestiones: (1) recalcar que la OTAN debe seguir manteniendo como hasta ahora el enfoque de 360 grados y la plena

¹⁴ DE PEDRO, Nicolás ha publicado un certero análisis centrado en la relación UE-Rusia pero igualmente válido en su gran mayoría para la relación OTAN-Rusia. También es interesante su entrevista en el diario *Expansión* de 11.7.2017 www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_170/sin_reset_a_la_vista_el_conflicto_ue_rusia_en_la_era_trump. www.cidob.org/es/prensa/rusia_quiere_generar_confusion_y_ruido.

solidaridad del conjunto de los aliados frente a todos los retos y amenazas, evitando que la disuasión y defensa aliada venga determinada exclusivamente por la percepción de la amenaza en el flanco oriental; y (2) asegurar que España siga siendo un Aliado con la voluntad política y las capacidades militares adecuadas para realizar una contribución sustancial a la disuasión y defensa aliada. La OTAN es una organización en la que las decisiones se toman por unanimidad pero la capacidad de un aliado para influir en el diseño final de esas decisiones depende en gran medida del nivel de sus contribuciones, políticas y militares, a los fines y propósitos aliados, es decir, a la seguridad común. Un análisis cuidadoso de nuestra participación en la OTAN pondría de manifiesto que las muchas aportaciones realizadas por nuestro país a la Alianza Atlántica desde mayo de 1982 han redundado, en igual o mayor medida, en beneficios para nuestra defensa y para nuestros intereses de seguridad.

En segundo lugar, la OTAN continúa mejorando su comprensión y sus mecanismos para contribuir a una gestión eficaz ante las amenazas y retos de seguridad del Sur, en especial la lucha de la comunidad internacional contra el terrorismo. Es cierto, como ha reiterado en distintas ocasiones el secretario general Stoltenberg, que la OTAN lleva ya bastantes años atendiendo a esas amenazas, ya sea en el marco de la intervención de la OTAN en Afganistán, a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001, o en la actualidad mediante otras actividades como los vuelos de aviones AWACS sobre Turquía y el Mediterráneo Oriental, la formación de unidades de las FF. AA. iraquíes, el apoyo a los esfuerzos de la UE en el mar Egeo y Mediterráneo Central, los programas de «Defence Capacity Building» para países socios, etc. También hay que valorar positivamente que desde 1994, gracias en buena medida a una iniciativa española, la OTAN haya venido desarrollando el denominado Diálogo Mediterráneo como foro de consultas y cooperación en cuestiones de seguridad con 7 países¹⁵ de la ribera sur del mar Mediterráneo, cuyo planteamiento se replicó posteriormente, en 2004, en la denominada Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI) con 4 países del Golfo¹⁶, aunque las disputas y tensiones regionales, en ambos casos, han dificultado un mayor aprovechamiento de estos dos foros.

La OTAN reconoce que sus tres tareas esenciales (defensa colectiva, gestión de crisis, seguridad cooperativa) son igualmente apropiadas ante las amenazas y retos del Sur pero viene prestando especial energía a tratar de avanzar en los mecanismos de seguridad cooperativa para lograr una mayor proyección de estabilidad en esa región. Ciertamente, no resulta fácil identificar la defensa colectiva, normalmente asociada a la defensa territorial de un aliado, con el tipo de amenazas que caracterizan en la actualidad al flanco sur de la Alianza. En cambio, no cabe descartar que la OTAN pueda ser llamada a

¹⁵ Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania e Israel.

¹⁶ Emiratos Árabes Unidos, Catar, Kuwait y Baréin.

realizar nuevamente una operación de gestión de crisis en el sur atendiendo a una petición del gobierno legítimo de uno de los países concernidos o en aplicación de un mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En este sentido, tras las cumbres de Gales y Varsovia quedó patente que la Fuerza de Respuesta Reforzada de la OTAN (ENRF) y su nueva unidad de alta disponibilidad VJTF también estaría en disposición de ser utilizada en el sur. Conviene asimismo recordar que el ejercicio Trident Juncture 2015 estaba basado en un escenario de una operación de gestión de crisis, no de defensa colectiva en virtud del artículo 5, que se le encomendaba a la OTAN. Además, se analizan las capacidades más necesarias para este tipo de escenarios y se diseña un programa de ejercicios, sin descartar que se llegue a definir también algún tipo de planeamiento avanzado, acorde a las características de las amenazas del sur. El centro regional (*regional hub*) para el sur creado en el CG de Nápoles está llamado a promover y coordinar muchas de estas acciones. Aunque en sus comienzos la prioridad del «hub» será la recogida y análisis de información para mejorar el conocimiento de la región para así anticipar la respuesta a posibles amenazas, y la coordinación de las actividades de la OTAN en el Sur, en particular para el refuerzo de las capacidades de defensa de los países socios del Norte de África y Oriente Medio, con posterioridad debe además contribuir a la puesta en práctica del conjunto de medidas que se inscriben en el Marco para la adaptación de la OTAN a las amenazas y retos del Sur, en ámbitos como las capacidades, ejercicios o planeamientos requeridos para aumentar la contribución de la OTAN a la defensa y estabilidad en ese área de su vecindad.

Ahora bien, las tareas de defensa colectiva, por su propia naturaleza, y las de gestión de crisis, particularmente si tienen lugar en un entorno no permisivo, exigen asumir siempre mayores costes, tanto financieros como en riesgos para las unidades desplegadas, por lo que existe una lógica renuencia a designarlas como mecanismos de recurso preferente. En cambio, la proyección de estabilidad, entendida principalmente como tareas de seguridad cooperativa tendentes a prestar asesoramiento y entrenamiento a las fuerzas armadas de un país socio que lo solicita para poder así asegurar mejor por sí mismo su propia seguridad, son en gran medida acciones de prevención y disuasión y resultan mucho menos costosas y arriesgadas para los aliados. Pero para que la OTAN pueda realizar con eficiencia esa proyección de estabilidad resulta imprescindible superar las actuales limitaciones políticas que imponen unos procedimientos *ad hoc* y sin utilización apenas de recursos comunes para la generación de las fuerzas y recursos financieros necesarios, por escasos que realmente sean estos en comparación con otras operaciones y actividades de la OTAN. En este debate subyace en cierta medida una renuencia política de varios aliados de encargar a la OTAN el liderazgo, o incluso una aportación demasiado prominente, en tareas que podrían incidir en los espacios tradicionales de acción de la Unión Europea o incluso de algunos países europeos. Además, existe también un más amplio entendimiento de que las capacidades militares que mejor caracterizan a

la OTAN, es decir, las operaciones militares de combate de alta intensidad, no son normalmente a las que se debe recurrir con vistas a luchar contra el terrorismo internacional salvo en situaciones como las de Afganistán en los meses posteriores a octubre de 2001 o Irak en a partir de agosto de 2014 (aunque en este último caso se prefirió, por razones políticas, establecer una coalición global que facilitase una más amplia participación de Estados de la región de Oriente Medio) cuando las redes terroristas han adquirido el control efectivo de un amplio territorio.

Aunque la OTAN, como ya se ha indicado, ha asumido plenamente la importancia de atender con igual intensidad los retos y amenazas del sur, corresponde principalmente a España y los demás aliados del sur que mejor conocen dichas amenazas actuar como proponentes e impulsores de iniciativas y actividades de la OTAN que contribuyan a mejorar estas capacidades de la OTAN. Los ministros de Defensa de Francia, España, Italia y Portugal han celebrado ya tres reuniones (Venecia, agosto de 2014; Toulon, mayo de 2016; y Oporto, febrero de 2017) para concertarse antes de importantes reuniones de la OTAN y así poder presentar unas posiciones y propuestas consensuadas de estos cuatro aliados, normalmente en forma de una carta conjunta de los cuatro ministros al secretario general de la OTAN y a sus homólogos aliados. Estos documentos con las directrices políticas de los cuatro ministros resultan posteriormente de enorme utilidad para a su vez continuar la labor de impulso e iniciativa en la OTAN a todos los niveles, muy especialmente, en las reuniones de jefes de Estado Mayor de la Defensa, en las reuniones informales de directores de Política de Defensa y en las constantes reuniones del Consejo Atlántico a nivel de embajadores o de sus consejeros de Defensa en el Comité de Planeamiento y Políticas de Defensa (DPPC). En la siguiente ocasión correspondería a la ministra de Defensa de España convocar a sus homólogas de Francia, Italia y al ministro de Defensa de Portugal, para asegurar la imprescindible continuidad de estos esfuerzos que tan importantes resultan.

Finalmente, en tercer lugar, la OTAN mantiene, y con toda probabilidad mantendrá, un firme compromiso de incrementar los gastos anuales de defensa para que cada aliado alcance no más tarde de 2024 un 2 % de su PIB. Este compromiso de inversiones de defensa (DIP) fue endosado en la cumbre de Gales de septiembre de 2014 por los jefes de Estado y Gobierno aliados y tras la elección del presidente Trump en noviembre de 2016 ha adquirido incluso mayor exigencia política.

Pero no es un objetivo fácil de alcanzar. «No es realista suponer que dicho objetivo será alcanzado alguna vez por todos los 28 aliados, y sin embargo la métrica del 2 % persiste y ha asumido una transcendencia mayor que su valor nominal. Se trata de hacer frente al creciente vacío de seguridad de Europa y de definir quién estará al cargo de la seguridad europea»¹⁷.

¹⁷ TECHAU, Jan. «The politics of 2 percent: NATO and the security vacuum in Europe». *Carnegie Europe*. 2 de septiembre de 2015. Además de este análisis muy completo sobre

Hay dos realidades incontestables: por un lado, un buen número de países europeos de la OTAN y Canadá tendieron a reducir de forma significativa sus presupuestos anuales de defensa en porcentaje del PIB desde principios del siglo XXI, en un contexto de una decreciente necesidad de asignar mayores recursos presupuestarios a las capacidades de defensa como consecuencia de la reducción en las amenazas directas a la seguridad transatlántica y de una crisis económica que políticamente reclamaba priorizar dichos recursos presupuestarios para las políticas económicas y sociales que sostienen el Estado del bienestar¹⁸; por otro lado, el punto de inflexión que supusieron los cambios en el entorno de seguridad a partir de mediados de 2014, tanto en el flanco oriental como en el flanco sur de la OTAN, hacen necesario que se detenga ese proceso de decrecimiento y se retome una senda para incrementar los gastos de defensa de tal modo que los aliados puedan dotarse de las capacidades necesarias para hacer frente con eficacia a esos nuevos retos y amenazas a la seguridad de sus ciudadanos y territorios.

Por lo tanto, para España y para la gran mayoría de los demás aliados, la clave estará en cómo reconciliar ambas realidades, con realismo político pero sin «cortoplacismo», y requerirá muy previsiblemente el logro de un amplio consenso político parlamentario, apoyado en unos considerables esfuerzos de cultura de la defensa que promuevan una mejor comprensión y un mayor apoyo de las opiniones públicas a estos esfuerzos presupuestarios para que resulten realmente sostenibles. El DIP adoptado en la cumbre de Gales de la OTAN es esencialmente un compromiso político y una referencia más que un objetivo impuesto e ineludible¹⁹ pero es necesario que todos los aliados logren transmitir a sus opiniones públicas que la defensa de una nación no puede dejarse en manos de otros y que la seguridad es un prerrequisito para disfrutar de una verdadera libertad y prosperidad. Solo así se logrará no tanto alcanzar el objetivo del 2 por ciento en 2024 sino garantizar que podremos seguir disfrutando de la libertad y de la paz que anhelamos para nosotros y para todo el mundo.

el DIP, se pueden consultar diversas aportaciones sobre el tema (Claudia Major; John Deni; Malcolm Chalmers; Camille Grand) recogidas por Judy Dempsey en su sección «Strategic Europe» de *Carnegie Europe* en la primavera de 2015, además de unas más breves aportaciones de otros analistas compiladas por Judy Dempsey en «Judy asks: Is NATO's 2 percent spending call realistic?». *Carnegie Europe*. 25 de febrero de 2015.

¹⁸ www.sipri.org/sites/default/files/Milex-share-of-GDP.pdf.

¹⁹ La muy reciente nueva *Política de Defensa de Canadá* establece que el gasto total de defensa previsto en porcentaje del PIB alcanzará 1,40 % en 2024-25. Strong, Secure, Engaged. *Canada's Defence Policy*. 7 June 2017. <http://dgpaapp.forces.gc.ca/en/canada-defence-policy/index.asp>.

