

La OTAN de Madrid

ALBERTO JOSÉ LENS BLANCO
*Teniente coronel
 del Ejército del Aire*

Los días 29 y 30 de junio España acogerá la Cumbre de la OTAN, cumbre que se presume histórica porque dará a conocer un nuevo Concepto Estratégico que deberá reflejar la realidad de una Alianza más fuerte, más resiliente y con una perspectiva más global.

UN MUNDO INCIERTO E INESTABLE

Casi 12 años después de la promulgación del último Concepto Estratégico, los aliados se enfrentan a un entorno estratégico muy diferente y, posiblemente, más complejo. La pandemia de la COVID-19 puede ser considerada el evento más desestabilizador desde la Segunda Guerra Mundial. Dos gigantes alejados de

mente distintas. Por un lado, la creciente pujanza de Rusia y China invita a reforzar las capacidades encaminadas a garantizar la defensa colectiva frente a poderes rivales potencialmente hostiles, algo que para muchos, especialmente los aliados del este, sigue siendo la *core task* más importante de la Alianza, sino la única.

Por otro lado, muchos de los elementos de inestabilidad antes men-

mente a raíz de la crisis generada por la

los estándares políticos occidentales, Rusia y China, parecen haber despertado con fuerza y plantean nuevos desafíos para los aliados. Además, durante esta última década han resurgido amenazas vinculadas a una presencia más acusada de actores no estatales en el escenario internacional. El terrorismo, con la aparición en la escena pública del Daesh, el crimen organizado, la migración irregular masiva, los ataques cibernéticos, las campañas de desinformación, la creciente competición en la explotación del espacio ultraterrestre o los efectos del cambio climático han contribuido a aumentar drásticamente la inestabilidad en todo el mundo, también y muy especialmente en la periferia sur de la Alianza.

Buena parte de la complejidad del escenario actual se deriva de la coexistencia de retos de naturaleza completamente diferente y que, por tanto, exigen también aproximaciones total-

cionados, como el terrorismo, la migración irregular, los efectos del cambio climático, los ciberataques y las pandemias trascienden las fronteras nacionales, frecuentemente suponen una amenaza directa para las personas, su bienestar y, por lo tanto, desafían los enfoques de seguridad tradicionales centrados en el enfrentamiento entre estados. Consecuentemente, se hace necesario ampliar el alcance del enfoque clásico de la seguridad para incluir esta dimensión humana y prestar más atención a la seguridad de las personas.

Parece existir un gran consenso en que esta evolución de la situación geopolítica durante la última década viene a confirmar la plena vigencia de las tres *core task* (defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa) tal y como fueron definidas en Lisboa 2010, aunque serán necesarios algunos ajustes. Sin embargo, en los últimos años, y muy especial-

COVID-19, los aliados se han concienciado de la necesidad de reforzar la resiliencia de los estados como condición necesaria para que estas *core task* puedan llevarse a cabo con eficacia.

Precisamente, con este breve artículo se quiere reflexionar sobre la importancia de la resiliencia como condición imprescindible para que la OTAN pueda proporcionar una disuasión y defensa creíble y eficaz. Además, quizá sea en este terreno en donde más puede aportar nues-

tro país, que es pionero en el empleo de las capacidades militares para mejorar la resiliencia del Estado, con la Unidad Militar de Emergencias como mejor exponente de nuestras aportaciones en este campo.

LOS ARTÍCULOS 2 Y 3 DEL TRATADO DE WASHINGTON

Lo primero que cabría preguntarse es si la OTAN está obligada o no a tomar acción en el ámbito de la resiliencia de los estados. Para ello, también parece necesario saber a qué nos referimos

civiles de una sociedad también son un pilar fundamental de la resiliencia aliada y un posibilitador crítico de la defensa colectiva.

Pues bien, la resiliencia es uno de los aspectos recogidos en el Tratado de Washington, concretamente en su artículo 3, que señala que los aliados, «desarrollarán su capacidad individual y colectiva para resistir un ataque armado». Con el paso del tiempo se vio que esta obligación debía ser ampliada para incluir la resistencia al conjunto de amenazas que pueden cuestionar la seguridad aliada, incluidos los riesgos de carácter no militar como las pandemias o los desastres naturales. Esta reinterpretación del artículo 3 se formalizó en la Cumbre de Varsovia de 2016 al declarar los aliados que se comprometían «a mejorar su resiliencia frente a todo el espectro de amenazas, incluidas las amenazas híbridas».

Por otro lado, el artículo 2 del Tra-

Resiliencia y seguridad humana son dos conceptos muy interconectados y que posiblemente hacen referencia a realidades que se complementan entre sí. En primera instancia, una sociedad resiliente se sostiene sobre el desarrollo personal de sus ciudadanos. Sin libertad frente al miedo y sin libertad frente a la miseria no hay resiliencia posible. O dicho de otra forma. Cuanto mejores sean «las condiciones para la estabilidad y el bienestar» (art. 2), mejor será «la capacidad de la sociedad para resistir y recuperarse» (art. 3) del impacto de los riesgos y amenazas a las que antes o después se verá sometida.

Por tanto, sin seguridad de las personas en sentido amplio no hay resiliencia y sin resiliencia no hay defensa colectiva. Podría decirse que las obligaciones impuestas a los aliados bajo los artículos 2 y 3 complementan y facilitan las recogidas bajo el artículo 5 del Tratado de Washington.

tado de Washington, establece, entre otras cosas, la obligación de los aliados de «promover condiciones para la estabilidad y el bienestar», algo que tampoco puede conseguirse únicamente con el desarrollo de capacidades militares. Es decir, los principios de la seguridad humana, entendida esta como el concepto amplio que aborda tanto «la libertad frente al miedo como la libertad frente a la miseria»², también forman parte de la razón de ser de la Alianza. Por tanto, la OTAN no puede quedarse al margen de los asuntos de desarrollo humano para centrarse exclusivamente en los de seguridad. Así ha quedado reflejado, entre otros muchos documentos, en la declaración de la Cumbre de Bruselas del pasado año, al acordar los Aliados que «adoptar un enfoque de seguridad humana es un reflejo de nuestros valores y nos hace más efectivos operativamente»³.

c u a n d o empleamos este término. Una de las posibles definiciones es la que nos ofrece la propia Alianza: «La capacidad de la sociedad para resistir y recuperarse del impacto que producen los desastres naturales, la degradación de las infraestructuras críticas o los ataques de naturaleza híbrida o armada. La resiliencia combina tanto las capacidades civiles como las militares para enfrentar estos retos o amenazas»¹. Es interesante resaltar que para la OTAN las capacidades

MÁS FUERZA, PERO TAMBIÉN MÁS CAPACIDADES CIVILES

El secretario general de la OTAN dijo a finales del pasado año que «para mantener segura a nuestra gente en el mundo impredecible de hoy, debemos continuar fortaleciendo y modernizando nuestra disuasión y defensa. Para conseguirlo tres cosas son clave: fuerzas fuertes y capaces; sociedades robustas y resilientes; y una perspectiva global»⁴. Por tanto parece lógico que estos tres aspectos aparezcan reflejados claramente en el Concepto Estratégico de Madrid. Sin embargo, existe el riesgo de que la situación provocada por Rusia en Ucrania centre la inmensa mayoría de los debates y reflexiones en el primero de los aspectos mencionados por Stoltenberg.

No cabe duda que la Alianza necesita unas fuerzas capaces. En este contexto se enmarca la posible revisión de

la NATO Force Structure. En efecto, el diseño de la actual Estructura de Fuerza de la OTAN también proviene de Lisboa 2010. En aquella ocasión los aliados decidieron simplificar la estructura de fuerza para hacerla más flexible, eficaz, ágil y asequible. No obstante, tras la Cumbre de Lisboa se han adoptado otras decisiones, como la *NATO Readiness Initiative*, para mejorar tanto la preparación de la fuerza como su estado de alistamiento. De hecho, en los últimos años la Alianza ha triplicado el tamaño de la fuerza de respuesta de la OTAN. Además, también se han desplegado cuatro grupos de combate multinacionales en los países bálticos y en Polonia y se ha aumentado la presencia en la región del Mar Negro. En cualquier caso, los aliados ya han iniciado el proceso para volver a revisar en profundidad el modelo de fuerza aliada, algo que sin duda también quedará reflejado en el concepto estratégico que salga de Madrid.

Pero, como señala el propio secretario general, sin resiliencia no hay disuasión ni defensa aunque se tengan unas fuerzas fuertes. Por tanto, reforzar la resiliencia también es fundamental para proteger el territorio y las poblaciones de los países aliados de cualquier tipo de amenaza. De ahí que el desarrollo de capacidades militares necesario para garantizar la defensa colectiva de los aliados requiere la complementariedad de las capacidades civiles para reducir las vulnerabilidades a las que pueden verse sometidas nuestras sociedades, tanto en tiempo de paz como en situaciones de conflicto armado.

En este sentido, puede decirse que la complementariedad civil-militar es bidireccional. Por un lado, las capacidades militares dependen con frecuencia del apoyo del sector civil, especialmente cuando han de ser desplegadas en situaciones de crisis. Por ejemplo, la OTAN estima que el 90% del transporte militar re-



El secretario general de la OTAN Jens Stoltenberg

querido para llevar a cabo operaciones militares de gran envergadura ha de ser contratado a empresas privadas; o que más del 30% de las comunicaciones por satélite utilizadas con fines de defensa son proporcionadas por el sector privado⁵.

Por otro lado, numerosas situaciones de crisis exigen la utilización de la fuerza militar en apoyo de las autoridades civiles. Lamentablemente, los últimos años y meses han sido pródigos en la implicación de las Fuerzas Armadas en este tipo de situaciones. Grandes nevadas, erupciones volcánicas o la propia pandemia han requerido la implicación de nuestros militares y sus medios. Es precisamente en este terreno donde nuestro país ha desarrollado una experiencia y unas capacidades que lo hacen situarse a la vanguardia de los países aliados.

Son muchos los ejemplos que pueden ponerse para ilustrar las aportaciones que las Fuerzas Armadas españolas realizan para aumentar la resiliencia de nuestro país a través de acciones que inciden directamente en la seguridad humana. Uno de los episodios más recientes, en los que España ha vuelto a ser pionera,

es el empleo de militares para administrar vacunas de la COVID-19. Pero sin duda es la propia existencia de la Unidad Militar de Emergencias el ejemplo que mejor ilustra el gran desarrollo de las capacidades que las Fuerzas Armadas españolas pueden aportar al Sistema Nacional de Protección Civil. Es bien conocido que



esta unidad está dotada con el material, el personal y el entrenamiento necesarios para afrontar situaciones de emergencia muy diversas que incluyen los incendios forestales, las erupciones volcánicas, las pandemias o las consecuencias de fenómenos meteorológicos adversos.

La experiencia acumulada durante la propia pandemia también puede aportar muchas lecciones aprendidas que podrían reflejarse de alguna forma en el nuevo Concepto Estratégico, porque este virus ha puesto de manifiesto que la resiliencia de los aliados es la primera línea de defensa de la OTAN. Hay que recordar que el objetivo principal de la Alianza ha sido y es precisamente evitar que esta crisis sanitaria derive en una crisis de seguridad. En otras palabras, la OTAN deber ser capaz de seguir ofreciendo una disuasión y defensa eficaces y creíbles durante la pandemia, algo que no sería posible si las naciones se viesan superadas por las consecuencias provocadas por el virus. En este sentido, las operaciones Balmis y Baluarte pueden ofrecer información relevante para la reflexión aliada.

¿CÓMO CRECER EN RESILIENCIA CON LA AYUDA DE LA OTAN?

Quizás uno de los principales objetivos que los aliados deben marcarse para la próxima cumbre sea responder adecuadamente a esta pregunta, tarea que a priori no parece nada fácil, pues el posible rol que ha de jugar la OTAN para contribuir a la resiliencia de las naciones no es de los asuntos que despierte más consenso entre los aliados.

Para la OTAN la resiliencia es a la vez una responsabilidad nacional y un compromiso colectivo. De ahí que el papel que puede jugar la Alianza en este terreno es fundamentalmente el de guía y coordinación, al objeto de reducir vulnerabilidades y garantizar que las Fuerzas Armadas aliadas puedan operar eficazmente tanto en paz como en crisis y conflicto. Además, el fortalecimiento de la resiliencia requiere un enfoque amplio, que incluya a la sociedad civil e, incluso, en el contexto de la política de Mujeres, Paz y Seguridad, cuyo plan de acción 2021-2025 fue recientemente aprobado⁶.

Precisamente, para ayudar a los aliados a medir su nivel de preparación en el ámbito de la resiliencia, la OTAN ha definido unos requisitos básicos que reflejan las funciones esenciales que deben mantenerse incluso en las circunstancias más adversas. Estos requisitos son: la continuidad del gobierno; el suministro de energía; la contención de los movimientos incontrolados de personas; las redes de suministro de los recursos hídricos y alimentarios; la capacidad para hacer frente a un gran número de víctimas; los sistemas de comunicaciones; los sistemas de transporte⁷.

Estos siete requisitos reflejan las funciones básicas de continuidad del gobierno, servicios esenciales para la población y el apoyo civil a las Fuerzas Armadas y deberán servir como referencia para que los aliados puedan desarrollar planes nacionales que establezcan objetivos concretos para reforzar la resiliencia, pues hay que insistir que para la OTAN la resiliencia es principalmente una responsabilidad nacional.

Otro posible terreno en el que la OTAN puede ayudar a coordinar el esfuerzo de los aliados son las herramientas de planeamiento de las que dispone, como el NATO Defence Planning Process (NDPP). El NDPP es el principal medio de la OTAN para identificar y priorizar las capacidades requeridas para todo el espectro de las operaciones en las que se puede ver implicada la Alianza. Por tanto, los aliados pueden emplear esta herramienta para reforzar tanto sus capacidades militares como las civiles y de esta forma hacer frente a todo el espectro de amenazas, incluidas las que inciden directamente en la seguridad humana.

LA UNIÓN EUROPEA COMO SOCIO PREFERENTE QUE TAMBIÉN MIRA AL SUR

Uno de los tres aspectos claves mencionados por el secretario general para garantizar la seguridad de los aliados es que la OTAN tenga





Eurofighter español en la misión Paznic de la OTAN

una perspectiva global. La Alianza lleva más de 25 años tejiendo una amplia red de asociaciones con países de todo el mundo a través de la creación de diversos foros políticos como el Consejo de Asociación Euroatlántico, el Diálogo Mediterráneo, la Iniciativa de Cooperación de Estambul o los llamados socios globales. Para la Alianza esta es la mejor manera de proyectar estabilidad y fortalecer la seguridad fuera del territorio de la OTAN, en definitiva de proteger el orden internacional basado en reglas.

Por otro lado, la OTAN debe lidiar con todo tipo de amenazas y éstas no solo provienen del Este, aunque algunos aliados puedan pensar que sí. De hecho, buena parte de la inestabilidad que llega a las fronteras de la Alianza proviene del sur, como el terrorismo o los flujos de migrantes irregulares. De ahí que la OTAN se haya comprometido con una aproximación de 360.º para afrontar los problemas de seguridad.

En este contexto de mayor inestabilidad global, la asociación estratégica OTAN-UE cobra una gran importancia porque ambas organizaciones comparten valores comunes, intereses estratégicos y una

mayoría de países miembros. En la actualidad la cooperación OTAN-UE es muy amplia y entre las múltiples iniciativas adoptadas se incluyen medidas para reforzar la resiliencia a las amenazas híbridas.

Asimismo, la UE también se encuentra inmersa en el proceso de elaboración de su propia Brújula Estratégica, por lo que parece razonable que se aproveche la oportunidad para que tanto el Concepto Estratégico de Madrid como la Brújula de la UE contribuyan a profundizar en esta relación esencial para ambas organizaciones.

MAKING A STRONG ALLIANCE EVEN STRONGER

La OTAN que salga de Madrid ha de hacer bueno el lema de la iniciativa NATO 2030, *Making a strong Alliance even stronger*. Sin duda, todas las medidas que se adopten para mejorar la Fuerza de la Alianza contribuirán a este objetivo. Pero solo con eso no será suficiente. Además habrá que reforzar la resiliencia y dar a la OTAN una perspectiva más global.

La agenda OTAN 2030 aprobada por los líderes de los países aliados en la Cumbre de Bruselas del pa-

sado año incluye diversos aspectos que han de reforzarse para que la Alianza converja hacia esa mayor fortaleza: «las consultas políticas; la defensa colectiva; la resiliencia; la ventaja tecnológica; la defensa del orden internacional basado en reglas; el desarrollo de capacidades de los socios de la OTAN; la gestión del impacto del cambio climático»⁸.

Todos estos elementos deberán reflejarse de una u otra forma en el nuevo concepto estratégico porque todos son importantes. Con estas líneas se ha querido incidir en uno de ellos, la resiliencia, por entender que España puede realizar muchas aportaciones en este campo.

En cualquier caso, el Concepto Estratégico de Madrid, heredero de los más de 70 años de experiencia adquirida por la alianza militar más exitosa de la historia, deberá servir para reafirmar los valores fundacionales de la Alianza, porque el modelo de sociedad democrática que defendemos es, sin ninguna duda, el que proporciona mayor desarrollo humano. ■

NOTAS

¹NATO. «Resilience and Article 3». Last update June 11, 2021. https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_132722.htm?selectedLocale=en.

²United Nations Development Programme. «Human Development Report 1994». Oxford University Press. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf

³Brussels Summit Communiqué (paragraph 60). 14 Jun. 2021. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm

⁴Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the first Strategic Concept seminar: Deterrence and Defence in the XXI century. 13 Dec. 2021. https://www.nato.int/cps/fr/natohq/opinions_190200.htm

⁵NATO. «Resilience and Article 3».

⁶Action Plan for the Implementation of the NATO/EAPC Policy on Women, Peace and Security 2021-2025. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_187485.htm?selectedLocale=en

⁷NATO. «Resilience and Article 3».

⁸Leaders agree NATO 2030 agenda to strengthen the Alliance. 14 Jun. 2021. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_184998.htm?selectedLocale=en