

# La aproximación de la OTAN al sur: retos y expectativas

Teniente general (r) **Fernando López del Pozo**

Director General de Política de Defensa (DIGENPOL)

Capitán de Navío **Alberto Vázquez Crespo**

Jefe del Área OTAN de la SDG de Planes y RRII de DIGENPOL

**E**N sus ya 75 años de historia, la OTAN ha sabido adaptarse a las alteraciones, a veces graduales y a veces drásticas, del contexto internacional, logrando preservar su vigencia como organización de seguridad y defensa frente a las amenazas y desafíos de cada presente. Desde su creación, al comienzo de la Guerra Fría, como una alianza militar de las democracias occidentales para hacer frente al totalitarismo soviético, la OTAN dio sus primeros pasos pensando exclusivamente en términos de disuasión y defensa colectiva, con el objetivo fundamental de evitar un nuevo conflicto armado sobre el continente europeo, para lo que resultaba fundamental la implicación de los EEUU.

En un mundo marcado por la creciente tensión entre los bloques, la joven Alianza Atlántica no consideraba, en términos geográficos, ninguna actividad más allá del territorio de los aliados y mares adyacentes, de conformidad con el artículo 6 del Tratado de Washington. Tras la desaparición de la amenaza militar soviética, la propia Alianza fue puesta en cuestión (algunos analistas del momento hablaban de «una solución en busca de un problema», para referirse a aquella OTAN que no tenía enemigos ni funciones aparentes). Lo que era evidente es que en un mundo globalizado los límites geográficos tenían poco que decir para preservar la seguridad. Fue entonces cuando la organización empezó a considerar otras tareas más allá de la defensa colectiva; tareas que requerían, por primera vez, actuaciones «fuera de área».

Para la OTAN que sobrevivió al colapso soviético el mundo se dividía en dos: el área cubierta por la defensa colectiva (definida en el artículo 6 del Tratado de Washington) y el resto del mundo, donde la organización podía actuar mediante las denominadas «operaciones no-artículo 5». En un primer momento la OTAN mantuvo su ámbito de actuación limitado a Europa, asumiendo un especial protagonismo en las operaciones de gestión de crisis en los Balcanes Occidentales. No fue hasta después de los atentados del 11-S, cuando la Alianza empezó a pensar en términos globales. Por aquel entonces la OTAN puso en marcha sus primeras actuaciones fuera de Europa: Afganistán, Libia, océano Índico, etcétera.

El año 2014 fue especialmente convulso y particularmente relevante para la OTAN, por dos razones bien distintas: la primera, el comienzo del conflicto ruso-ucraniano; y la segunda, el surgimiento y expansión del ISIS, un nuevo grupo terrorista que introdujo la novedad de pretender controlar territorio. Sobre tales premisas, la

**La propia capacidad de evolución de la Alianza nos lleva a reconocer las amenazas y retos vinculados al sur**





Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno OTAN de 2014, celebrada en Gales, dio lugar a decisiones de enorme calado para el futuro de la Alianza, incluido el *defence investment pledge*, que fija en el 2 por 100 del PIB el objetivo de inversión en defensa.

En su mayoría, las medidas adoptadas en Gales respondían a la amenaza del flanco este y, solo de manera residual, lo hacían a los retos y riesgos perceptibles en otras áreas geográficas. A este respecto, conviene recordar que la tendencia natural de la organización, forjada durante décadas de guerra fría, es la defensa colectiva y territorial. Por ello no debe extrañar que el resurgimiento de la amenaza estatal en el este de Europa desencadenase una reacción inmediata de la OTAN, reorientando sus medios y recursos hacia esa dirección.

Tal movimiento provocó que los aliados del sur de Europa solicitaran a la Alianza una mayor atención a los retos, riesgos y amenazas provenientes de las regiones del sur. La Cumbre de Gales dio así comienzo a la dualidad Este-Sur que ha acaparado debates y ha sido objeto de controversias entre los aliados. La cuestión de los recursos está, sin duda, en el trasfondo de todos estos debates, pero sería simplista pensar que ellos solos explican la situación. La propia capacidad de evolución de la Organización, que hemos identificado entre sus características, nos lleva a reconocer la necesidad de enfrentar las amenazas asimétricas y demás retos vinculados a las regiones del sur, porque existen.

## EL CONCEPTO SUR DE LA OTAN

El sur ha sido —y aún es— un concepto potencialmente divisivo en el seno de la OTAN, en cuanto a su alcance geográfico y en cuanto a su grado de importancia. De entrada, cabría señalar que la noción «sur» imperante en la Alianza Atlántica es más de orden conceptual que geográfico. Ello quiere decir que ni todos los espacios geográficos situados al sur de la Alianza tienen cabida en el concepto, ni todos los espacios que tienen cabida están situados al sur. Este sería el caso de Oriente Medio.

En los primeros momentos, cuando los aliados hablaban del sur lo hacían en términos genéricos, pensando en las áreas geográficas de interés para cada uno, a tenor de las diferentes percepciones sobre las amenazas, riesgos y desafíos. Así, cuando un representante turco ante la OTAN habla del sur, normalmente suele referirse a Irak y/o Siria; cuando es un italiano, probablemente está pensando en Libia y el Mediterráneo central; cuando es un español, quizás lo haga pensando en el Sahel.

El Concepto Estratégico de Madrid vino a poner orden a la cuestión geográfica. El párrafo once define las tres regiones del «vecindario sur de la OTAN» que son de particular importancia para la Alianza: Oriente Medio, África del Norte y Sahel, en razón de la inestabilidad crónica, los problemas de gobernanza y la injusticia social enraizada en tales regiones. El lenguaje empleado da a entender que, si bien el vecindario sur es más amplio, la OTAN ha decidido centrar su atención en esas



# ANÁLISIS

tres regiones concretas, por cuanto su fragilidad e inestabilidad afectan directamente a nuestra seguridad.

Para España tiene especial relevancia el Sahel, que por primera vez figura mencionado expresamente en un Concepto Estratégico gracias al empeño de los representantes españoles y de otros aliados del sur de Europa, que consiguieron vencer las reticencias de otros aliados con una percepción más tibia de los problemas y retos que plantea el vecindario sur.



La cuestión competencial es un asunto altamente divisivo en el seno de la Alianza, no habiendo pleno consenso entre los aliados sobre el papel (protagonista o secundario) que debe asumir la OTAN, tanto en el momento actual como ante una potencial crisis en el sur. Los aliados se inclinan por dos posturas aparentemente divergentes: una, aquella favorable a dotar de mayor protagonismo a la OTAN en el sur, tanto en tiempo de paz como ante una eventual crisis, para lo cual la Organización debe tener prevista la posibilidad de intervenir: medios de vigilancia, planes de contingencia, capacidades expedicionarias, etcétera; y dos, la que prefiere un rol secundario para la OTAN, dejando el protagonismo a otros actores y organizaciones internacionales, como la UE o la Unión Africana. En este caso, la Alianza se limitaría a monitorizar desde fuera los problemas y aportaría aquellas capacidades específicas de las que no dispongan los actores intervinientes.

A este respecto, la posición nacional viene esbozada en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021 que insta a enfatizar en la OTAN la importancia del flanco sur cuando afirma: «Una visión integral de los riesgos y amenazas a la seguridad, que incorpore los desafíos que presenta el flanco sur, ha de tener su debido reflejo en la reflexión estratégica que está acometiendo la Organización». El sur se presta a ser ámbito de actuación preferente de otras organizaciones internacionales mejor adaptadas al entorno, lo que no quita para que la Alianza tenga prevista la posibilidad de intervenir. Así pues, España, en su línea, trata de servir de puente entre las dos posturas aparentemente divergentes: la OTAN en el sur, rol secundario, sí, pero preparados para lo peor.

## EL SUR EN LA COMUNICACIÓN PÚBLICA DE LA OTAN

Desde que la Alianza Atlántica comenzó a desarrollar su agenda de trabajo sobre el sur, sus portavoces no han perdido ocasión de manifestar públicamente —a través de los comunicados públicos de

las cumbres de Jefes de Estado y Gobierno, generalmente—, el compromiso colectivo hacia el sur y la disposición para contribuir activamente en la resolución de los problemas regionales, en complementariedad con otros actores de la comunidad internacional.

El nuevo Concepto Estratégico (CE) de Madrid ha sido un hito de gran importancia en ese proceso de divulgación, siendo la primera vez que un documento OTAN de tal relevancia menciona expresamente el sur como un ámbito específico de atención. Dice textualmente que: «Una visión

integral de los riesgos y amenazas a la seguridad, que incorpore los desafíos que presenta el flanco sur, ha de tener su debido reflejo en la reflexión estratégica que está acometiendo la Organización».

La narrativa pública OTAN sobre el sur ha tenido su colofón en la Cumbre de Vilna (julio de 2023), cuyo comunicado público hablaba expresamente de llevar a cabo un «profundo proceso de reflexión sobre las amenazas y desafíos existentes y emergentes, y las oportunidades relacionadas con el vecindario sur, cuyos resultados deberán conocerse en la Cumbre de Washington (julio de 2024)».

El consenso alcanzado en Vilna para lanzar dicho proceso no resultó fácil. En un contexto internacional marcado por el conflicto de Ucrania, diversos aliados, particularmente los del este de Europa, no percibían la urgencia de debatir sobre los problemas del sur. Al respecto jugaron un papel importante nuestros representantes ante la OTAN que, de manera coordinada con otros aliados cercanos, pusieron todo su empeño para convencer al conjunto de la Alianza sobre la necesidad de hacer un esfuerzo adicional en relación a los retos, riesgos y amenazas del vecindario sur.

## RETOS Y EXPECTATIVAS

El proceso de reflexión acordado por los Jefes de Estado y Gobierno en Vilna se está llevando a cabo en dos fases: una primera, propiamente de reflexión, ya finalizada, y una segunda de decisión, que deberá conducir hacia las nuevas decisiones que se adoptarán en la próxima Cumbre de Washington. Si bien todavía es pronto para conocer los resultados, cabe hacer algunas consideraciones sobre los retos y expectativas generadas entre los aliados, de manera particular en España:

Pragmatismo. Parece muy conveniente mantener una aproximación pragmática y realista al proceso de reflexión. No debemos

esperar soluciones mágicas o revolucionarias, que aspiren a solucionar todos los problemas del vecindario sur. Cabría esperar, eso sí, alguna propuesta que, aunando las diversas perspectivas e intereses de los aliados, robustezca el compromiso de la OTAN hacia la región. Sea como fuere, la puesta en marcha del proceso supone un paso en la buena dirección.

**Comunicación.** Al margen de los resultados que pueda arrojar el proceso de reflexión, el mero hecho de llevarlo a cabo ha permitido mantener el sur entre los temas de la agenda que se tratará en Washington, así como del comunicado público de la Cumbre.

**Unidad de acción.** En el seno de la OTAN existen múltiples iniciativas orientadas tanto al diálogo —la Alianza dispone de diversos foros de diálogo con sus socios, de los que cabría destacar el Diálogo del Mediterráneo (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos, Mauritania y Túnez), que celebra su 30º aniversario, y la Iniciativa de Estambul (Bahrein, Emiratos Árabes, Kuwait y Qatar), que cumple 15 años— como a la cooperación práctica con los socios del sur, que no siempre están suficientemente entrelazadas ni cuentan con respaldo político suficiente. Desde esta perspectiva, se echa en falta una dirección o coordinación en el seno de la Alianza que, desde una posición cercana al secretario general, pueda impulsar iniciativas, aunar esfuerzos, recabar recursos y, caso necesario, aportar coherencia a las diversas líneas de trabajo.

**Recursos.** Determinadas iniciativas, generalmente orientadas a la cooperación con los socios regionales en materia de seguridad, se quedan a medio camino por falta de recursos, financieros o humanos. Tales recursos dependen en la actualidad de las aportaciones voluntarias de los aliados, cuyos recursos están tensionados por las necesidades derivadas de las diversas crisis en curso (Ucrania, mar Rojo). A este respecto, cabría esperar alguna propuesta para mejorar los mecanismos de gestión de las actividades cooperativas con los socios, incluido el uso de recursos financieros y humanos de la propia OTAN, que no serían más que una mínima parte de los necesarios para hacer frente al problema ruso.

**Persistencia.** Aunque el escenario ruso-ucraniano deja poco margen a la atención del escenario sur, no debemos cejar en el empeño de mantener vivo el interés de la OTAN por los problemas de dichas regiones. Al respecto, conviene considerar la probabilidad de que los problemas del sur perduren en el tiempo más allá del actual enfrentamiento europeo.

**Complementariedad.** La Alianza posiblemente no es ni la organización más capacitada ni la más idónea para liderar las actuaciones de la comunidad internacional en el vecindario sur. Sin embargo, dispone de algunas capacidades relevantes y casi exclusivas (C2,

ISR, etcétera) necesarias para complementar la labor de otros actores nacionales e internacionales presentes en la región.

**Dualidad política-militar.** La relación de la OTAN con los países del sur pasa necesariamente por un diálogo reforzado, que podría complementar con programas de cooperación militar. Explotar más y mejor la dimensión política de la organización es una de las tareas pendientes. Sería deseable que alguna alta autoridad del vecindario sur sea invitada a la Cumbre de Washington y que el secretario general hablase más y visitase más a los socios del sur.

## CONCLUSIONES

El sur forma parte de la agenda OTAN desde 2014, como parte de la dualidad este-sur que surgió en la Cumbre de Gales. Desde entonces, la organización ha mantenido una agenda de trabajo dedicada a los problemas del vecindario sur, en cuyo impulso y concreción han tenido particular relevancia los representantes españoles en la OTAN.

El nuevo Concepto Estratégico aprobado en Madrid ha sido fundamental para garantizar la atención de la OTAN al vecindario sur, en un contexto estratégico poco propicio para ello. El proceso de reflexión aprobado en Vilna también merece una especial consideración, al sentar las bases para potenciar a corto plazo la agenda de trabajo dedicada al sur.

De cara a la Cumbre de Washington, cabe esperar que el proceso de reflexión aporte ideas y propuestas para encarar los principales problemas de la agenda del sur, principalmente en materia de diálogo político, gobernanza y recursos. Conviene, en todo caso, no generar falsas expectativas,

por cuanto la Alianza es la suma de 32 aliados, con sus diferentes intereses, percepciones (de las amenazas y riesgos) y sensibilidades, que en ocasiones son difíciles de conjugar.

Más allá de la próxima cumbre de Washington, España y demás aliados del sur deberán insistir en la importancia de que la OTAN mantenga la debida atención a los problemas del sur, desde el convencimiento de que dicho esfuerzo irá en beneficio de todos los aliados.

Teniendo presentes los diversos indicadores negativos que afectan al continente africano (demográficos, económicos, cambio climático, etcétera), sería de esperar que cuando los problemas en el este de Europa sean solo un recuerdo, los del sur sigan presentes, en algunos casos de manera agravada. En nuestra mano está que la OTAN pueda contribuir de manera relevante a los esfuerzos de la comunidad internacional frente a los retos que plantea nuestro vecindario sur.

## El Concepto Estratégico de Madrid menciona expresamente el sur como un ámbito de atención