

Agenda OTAN 2030 y Concepto Estratégico 2022

NATO 2030 Agenda and Strategic Concept 2022

CARMEN ROMERO

Subsecretaria General Adjunta – OTAN

RESUMEN: El momento crítico que atraviesa la seguridad europea tras la agresión de Rusia contra Ucrania ha alterado el entorno estratégico y obliga a la Alianza Atlántica a repensar su posición. Su nuevo concepto estratégico a aprobar en 2022 está marcado por este hecho histórico. Si bien, esta nueva estrategia está guiada a su vez por la Agenda OTAN 2030, adoptada en 2019, que establece una serie de principios como guía: unidad, defensa colectiva, resiliencia, salvaguarda de las infraestructuras y superioridad tecnológica. Así, este ensayo estratégico quiere reflexionar sobre este proceso para que la Alianza y la OTAN sean claves en la defensa del orden de seguridad internacional. Con este fin, analiza las claves de dicho entorno y cómo la organización pretende responder a esos desafíos, lo que tiene evidentes y potenciales implicaciones para España.

PALABRAS CLAVE: Alianza Atlántica, OTAN, concepto estratégico, Agenda OTAN 2030, España.

ABSTRACT: The critical moment for European security in the wake of Russia's aggression against Ukraine has altered the strategic environment and forced the Atlantic Alliance to rethink its position. Its new strategic concept to be adopted in 2022 in Madrid is marked by this historic event. However, this new strategy is in turn guided by the NATO 2030 Agenda, adopted in 2019, which establishes a series of guiding principles: unity, collective defence, resilience, safeguarding infrastructure and technological superiority. Thus, this strategic essay aims to reflect on this process in order to make the Alliance and NATO key players in the defence of the international security order. To this end, it analyses the key elements of this environment and how the organisation intends to respond to these challenges, which has direct and potential implications for Spain.

KEYWORDS: Atlantic Alliance, NATO, NATO 2030 Agenda, strategic concept, Spain.

Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 8, No. 1, (2022), pp. 113-120.
<http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org.10.18847/1.15.7>

INTRODUCCIÓN

Estamos viviendo momentos tan críticos como históricos para la Alianza Atlántica y para la seguridad europea. La brutal agresión de Rusia contra Ucrania nos ha traído de vuelta escenas de guerra que creíamos olvidadas en nuestro continente y ha empujado a Finlandia y a Suecia a solicitar su entrada en la OTAN, algo que, sin las acciones del Presidente Putin en Ucrania, hubiera sido totalmente impensable.

En los últimos meses, también hemos sido testigos de una unidad sin precedentes en la que todos los Aliados, la Unión Europea y las democracias occidentales han cerrado filas en contra de la agresión rusa y en solidaridad con el pueblo ucraniano. Y es precisamente esta unidad la que deberá guiar dos procesos fundamentales a los que se enfrentará la OTAN próximamente: la puesta en marcha de la agenda OTAN 2030 y la adopción del nuevo Concepto Estratégico en la Cumbre de Madrid.

Desde su creación hace más de 70 años, la OTAN ha sido capaz de adaptarse a un entorno de seguridad que ha vivido enormes cambios geopolíticos, desde la caída del muro de Berlín y de la Unión Soviética, hasta el 11 de septiembre, pasando por la guerra de los Balcanes. Es precisamente esta capacidad de adaptación la que ha hecho de la OTAN la alianza político-militar más duradera de la historia y una plataforma de dialogo transatlántico imprescindible.

Y el éxito de la Alianza Atlántica también reside en los valores que representa, valores que ciertos países de tendencia autoritaria están desafiando abiertamente a nivel global. Porque no nos podemos olvidar de que la guerra contra Ucrania es también una guerra contra la libertad, contra la democracia y contra el estado de derecho.

Pero adaptarse a retos como estos es parte de la naturaleza de la OTAN. De la mano de la Agenda 2030 y del Concepto Estratégico afrontaremos mejor estos cambios y estaremos preparados para el futuro.

LA AGENDA OTAN 2030: NUESTRA GUÍA PARA UNA NUEVA DÉCADA

La Agenda OTAN 2030 nació precisamente de un proceso iniciado por los países aliados para dar un empuje a la capacidad de adaptación y reflexionar sobre el papel de la organización en el actual contexto geopolítico y sobre los desafíos a los que se enfrentará en la próxima década. Con ella, garantizaremos que la OTAN siga siendo fuerte militarmente, se refuerce aún más políticamente y adopte un enfoque más global.

Fue en la cumbre de Londres en diciembre de 2019 cuando los líderes aliados pidieron al Secretario General Jens Stoltenberg que dirigiera un proceso de reflexión para fortalecer a la organización y prepararla a los futuros desafíos. Así se formó el grupo independiente de expertos liderado por el Dr. Thomas de Maizière y el Dr. Wess Mitchell. En este proceso también se incluyó a la sociedad civil, jóvenes, parlamentarios de países miembros y al sector privado, ya que su opinión es fundamental.

En Cumbre de Bruselas de 2021, los líderes de la OTAN respaldaron la ambiciosa agenda OTAN 2030 en la que se establece una hoja de ruta que facilitará la adaptación de la Alianza a la creciente competencia global y en un entorno de seguridad cada vez más impredecible con amenazas tan serias como la agresión de Rusia contra Ucrania, el terrorismo, los ataques cibernéticos, las tecnologías disruptivas, el cambio climático y los desafíos de Rusia y China al orden internacional.

Con esta agenda, se pretende reforzar la unidad de la OTAN, ampliar el enfoque de seguridad de la Alianza, y defender el orden de seguridad internacional. Con estos objetivos en mente, los Aliados acordaron una agenda de nueve prioridades que supondrán un importante paso adelante en la continua modernización de la Alianza y una guía para la OTAN de cara a la próxima década.

En primer lugar, la iniciativa 2030 fortalecerá nuestra unidad. A raíz de esta agenda, los Aliados se han comprometido a consultar más sobre todos los asuntos que afectan nuestra seguridad compartida. Asuntos a discutir incluirán el control de armamentos, el nexos del cambio climático y la seguridad, las tecnologías emergentes, e incluso consultas sobre cuestiones económicas relacionadas con la seguridad, como los controles de las exportaciones o las transferencias de tecnología. Al mismo tiempo, los países de la OTAN se han comprometido a reunirse más seguido a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores e incluso extender estas reuniones a asesores de seguridad nacional y directores políticos nacionales. De esta manera, se utilizará aún más la organización para coordinar la política exterior y de seguridad de los países miembros. Esto importa porque la OTAN es la plataforma única y esencial que reúne a Europa y América del Norte cada día entorno a una misma mesa. Ampliando la agenda de consultas y aumentando la frecuencia de las reuniones de alto nivel fortalecerá el papel político de la OTAN y el de sus estados miembros en la agenda internacional.

OTAN 2030 también incluye un fortalecimiento de nuestra defensa colectiva. Se trata de impulsar la puesta en marcha de una reforzada política de disuasión y defensa. Con esta agenda, los Aliados han reafirmado su compromiso de mantener una combinación adecuada de capacidades de defensa nuclear, convencional y antimisiles. Igualmente, han reiterado la importancia del Compromiso de Inversión en Defensa de 2014 y de continuar con el objetivo de cumplir con la directriz acordada de invertir el 2 % del PIB en defensa y el 20 % del gasto anual de defensa en nuevos equipos importantes para 2024, así como de contribución a las misiones y actividades de la organización. La reafirmación de este compromiso es importante. No solo continuaremos con una implementación completa y rápida de planes militares para fortalecer la postura de disuasión y defensa de la Alianza, sino que además seguiremos modernizando nuestras capacidades militares para poder defender a nuestros Aliados y proteger a nuestros más de mil millones de ciudadanos contra cualquier amenaza en cualquier momento.

Otro pilar importante acordado en la Agenda es el aumentar la resiliencia de nuestras sociedades. Desarrollando objetivos de resiliencia en toda la OTAN, que se traducirán en objetivos nacionales concretos. Por ejemplo, la Alianza se ha comprometido a asesorar y evaluar mejor los esfuerzos nacionales de resiliencia en apoyo de la defensa colectiva de la organización.

Estos pasos nos ayudarán a salvaguardar nuestra infraestructura, incluidas las cadenas de suministro y de comunicaciones. No cabe olvidar que la resiliencia es nuestra primera línea de defensa y que la integridad de nuestra infraestructura crítica es crucial para el funcionamiento de nuestras fuerzas militares ya sea en tiempos de paz o de crisis. Además, solamente aumentando nuestras capacidades de resiliencia podemos evitar y disuadir a nuestros adversarios de planear ataques híbridos contra nuestras sociedades.

Otro aspecto clave de nuestra estrategia es mantener nuestra superioridad tecnológica. Las tecnologías emergentes están cambiando la naturaleza de los estados de paz, crisis y conflicto; y los países miembros ya no pueden dar por sentada su superioridad tecnológica. China, por ejemplo, tiene la intención de convertirse en la primera potencia mundial en inteligencia artificial en la próxima década. La OTAN está decidida a

mantenerse a la vanguardia y para ello los Aliados han acordado crear un acelerador de innovación en defensa, conocido como DIANA. Bajo esta iniciativa, la OTAN está estableciendo centros en Europa y América del Norte, donde todos los Aliados podrán probar y validar nuevas tecnologías, y a la misma vez trabajar con empresas emergentes, industria y universidades en la próxima generación de nuestras fuerzas armadas. A la par, en octubre del 2021, 17 países miembros de la OTAN acordaron la creación de un fondo multinacional de más de mil millones de euros para avanzar los objetivos tecnológicos de la Alianza. Tanto DIANA como este fondo multinacional apoyarán el desarrollo de una comunidad de innovación transatlántica.

Al mismo tiempo, la Agenda OTAN 2030 se propone consolidar el papel de la Alianza en la defensa y salvaguardia del orden de seguridad internacional. La OTAN buscará profundizar aún más su cooperación con la Unión Europea, un socio estratégico importantísimo para la Alianza. Asimismo, vamos a intensificar nuestros *partenariados* en la zona del Asia-Pacífico, con naciones como Australia, Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda. También buscaremos relaciones con naciones afines que compartan nuestros valores, ya se encuentren en África, Asia o Latinoamérica. Y es que para garantizar la seguridad en el área euroatlántica, la OTAN necesita adoptar un enfoque más global y poder abordar así los desafíos globales a la seguridad aliada. Además, es cada vez más evidente que nuestro orden internacional basado en reglas, que sustenta la seguridad, la libertad y la prosperidad de los Aliados, está bajo la presión de países autoritarios, como Rusia y China, que no comparten nuestros valores. Esto tiene implicaciones para nuestra seguridad, valores y forma de vida democrática. Tenemos que invertir tiempo y esfuerzos para profundizar nuestros lazos con países y organizaciones afines que trabajen conjuntamente por preservar estos valores que han aportado tanto progreso democrático y social en nuestras naciones.

La OTAN también va a adoptar un papel más activo en el entrenamiento, formación y capacitación de las fuerzas de seguridad de nuestros países socios en áreas como la lucha contra el terrorismo y los ataques híbridos, la gestión de crisis, el mantenimiento de la paz y la reforma de la defensa, entre otras. Porque cuando nuestros vecinos son más estables, nuestros países miembros también gozan de mayor seguridad. Nuestra rica y larga experiencia en este ámbito nos demuestra que la prevención es mejor que la intervención cuando se trata de garantizar la estabilidad.

Una de las prioridades de la Agenda OTAN2030 más novedosas es que abre las puertas a que la Alianza desempeñe un importante papel frente al cambio climático. Las implicaciones de seguridad del cambio climático se están sintiendo en la vecindad de la OTAN, ya sea en el Sahel, Oriente Medio y África del Norte o el Ártico, así como dentro del territorio aliado de la OTAN. Sin duda, es el desafío más definitorio de nuestro tiempo. Por ello, por primera vez, nos estamos ocupando del impacto que el cambio climático tiene para nuestra seguridad y que podemos hacer para reducir los efectos negativos. Nuestros países miembros quieren reducir significativamente las emisiones militares. Y que la OTAN contribuya al objetivo de cero emisiones netas para el año 2050. La OTAN monitoreará los efectos del cambio climático mucho más de cerca, e invertirá en una mejor investigación, intercambio de datos y análisis. También acelerará su adaptación para continuar operando en todas las condiciones, incluidos el calor y el frío extremos, el aumento del nivel del mar y los desastres naturales. Finalmente, reconociendo que combatir el cambio climático es un desafío global, la OTAN comenzará a celebrar un diálogo internacional a alto nivel sobre cambio climático y seguridad a partir de 2022. El primero de ellos durante la cumbre de Madrid en junio de 2022.

Por último, la prioridad final, pero no menos importante, de la OTAN2030 es un mandato al secretario general y a los Aliados para desarrollar el próximo Concepto Estratégico.

DE LA AGENDA 2030 AL CONCEPTO ESTRATÉGICO 2022

Cuando se respaldó la agenda 2030, los líderes de los países miembros de la OTAN dieron luz verde a una actualización del Concepto Estratégico en la Cumbre de Madrid de 2022. Políticamente, el Concepto Estratégico es el segundo documento más importante para la Alianza, después del Tratado de Washington, y en él se reafirman los valores y el propósito de la Alianza, y se evalúa nuestro entorno de seguridad. También sirve para impulsar la adaptación estratégica de la OTAN y guiar su futuro desarrollo político y militar.

Este nuevo Concepto Estratégico definirá los desafíos de seguridad a los que se enfrenta la Alianza y esbozará las tareas políticas y militares que llevará a cabo para abordarlos. Obviamente, la invasión de Rusia contra Ucrania está teniendo un impacto crucial en la redacción del nuevo Concepto Estratégico, pero no podemos olvidar de que se trata de un documento que nos debe guiar en la próxima década.

El objetivo de esta estrategia es identificar nuevas amenazas en el panorama de seguridad internacional y elaborar una hoja de ruta sobre cómo lidiar con estos desafíos. Desde el final de la Guerra Fría, los Conceptos Estratégicos se han actualizado aproximadamente cada diez años para tener en cuenta el entorno de seguridad global y garantizar que la Alianza esté preparada para el futuro.

Actualmente asistimos a un entorno de seguridad definido por la creciente competencia geopolítica y amenazas impredecibles, incluido el terrorismo, los ataques cibernéticos, las tecnologías disruptivas y el cambio climático. Estas nuevas realidades exigen un replanteamiento urgente de las estrategias y prioridades de la OTAN. Las nuevas definiciones se construirán sobre las bases sentadas por el Concepto del 2010 que aún son relevantes.

Desde 1949, la OTAN ha publicado siete Conceptos Estratégicos. Si bien el proceso de coordinación y toma de decisiones de estas estrategias ha cambiado a lo largo de los años, los Aliados siempre han mantenido el control político y han adoptado estos documentos por consenso. El Consejo del Atlántico Norte (NAC) es la autoridad encargada de adoptar los Conceptos Estratégicos, en la mayoría de los casos a nivel de Jefes de Estado o/y de Gobierno.

Es realmente notable cómo una organización que ha cambiado tanto a lo largo de las décadas y que ha incorporado a más países a la mesa, ha logrado retener la esencia de un proceso consultativo.

Antes de que los Conceptos Estratégicos lleguen a su fase final, al NAC, un largo proceso de consulta, compromiso y negociación tiene lugar. A diferencia de las consultas de alto nivel, este proceso ha cambiado más notablemente a lo largo de las décadas. Durante la Guerra Fría, los Conceptos Estratégicos eran elaborados principalmente por militares para su aprobación por las autoridades políticas de la Alianza y eran documentos clasificados. Desde el final de la Guerra Fría, las autoridades políticas han estado a la cabeza, basándose en el asesoramiento de los militares. La razón de este cambio es simple. Desde 1999, la OTAN ha ido adoptando una definición más amplia de seguridad, afrontando nuevas realidades y un ambiente de seguridad en constante cambio. En esta

nueva línea, el diálogo y la cooperación se han convertido en una parte clave del pensamiento estratégico de la Alianza.

Por ejemplo, el Concepto Estratégico de 2010 buscaba ser un documento más socialmente inclusivo. Se percibió como una oportunidad para generar mayor entendimiento y apoyo entre una amplia gama de grupos interesados dentro de la Alianza. Por esta razón, el proceso se extendió al público interesado, así como a los expertos en políticas para que contribuyeran. Además, fue la primera vez que un secretario general de la OTAN inició y dirigió el debate mediante la creación de un grupo de expertos de alto nivel cuyo informe “OTAN 2020: Seguridad asegurada; Compromiso dinámico” guió el debate que luego se materializaría en las discusiones aliadas antes de las negociaciones finales y la adopción del Concepto Estratégico de 2010.

No es solo el proceso de creación de estos Conceptos Estratégicos lo que ha cambiado durante décadas, sino también su contenido, más precisamente, el pensamiento estratégico de la OTAN. Como Alianza adaptable, el pensamiento estratégico de la OTAN ha evolucionado en función del entorno de seguridad y los crecientes desafíos de su época. Para simplificar, podríamos decir que el pensamiento estratégico de la OTAN ha evolucionado dentro de tres períodos distintos: la Guerra Fría, el período inmediatamente posterior a la Guerra Fría y el entorno de seguridad después de los ataques terroristas del 11 de septiembre.

Desde la fundación de la OTAN en 1949 hasta el final de la Guerra Fría en 1991, la estrategia de la OTAN se caracterizó por la defensa y la disuasión, aunque con una creciente atención al diálogo y la distensión durante las últimas dos décadas de este período. Al final de la Guerra Fría, la Alianza adoptó un enfoque más amplio donde hubo un creciente enfoque a nociones de cooperación y seguridad.

Desde los ataques terroristas del 11 de septiembre, la OTAN ha continuado expandiéndose tanto conceptualmente como territorialmente. La lucha contra el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, la guerra híbrida y las tecnologías emergentes y disruptivas son ahora prioridades centrales del trabajo de la OTAN. La Alianza también se ha vuelto más global, alcanzando los 30 miembros y llegando a tener como socios a países lejos del área euroatlántica como Australia, Colombia, Corea del Sur, Japón y la lista continua.

Toda esta continua evaluación y adaptación nos lleva al presente. La OTAN se encuentra en un entorno de seguridad diferente al de hace una década. Esta realización ha desencadenado un proceso de reflexión en la Alianza. Como mencione anteriormente, el nuevo Concepto Estratégico es parte del proceso de la agenda 2030 de la OTAN. Cuando los líderes de la OTAN aprobaron esta agenda, autorizaron al secretario general Stoltenberg a liderar el proceso de desarrollo del próximo Concepto Estratégico. A partir de ese momento, el secretario general inició una fase de consultas tanto internas como externas. En el momento en el que escribo este artículo, se han realizado y continúan realizándose consultas internas con Aliados y socios sobre la evolución del entorno estratégico, el enfoque y las prioridades de la OTAN.

Como parte de este proceso consultativo, los Aliados han organizado y coordinado cuatro seminarios para reunir a líderes, funcionarios de la OTAN y la comunidad de expertos.

En diciembre de 2021 tuvo lugar el primer seminario en la sede de la OTAN y se centró en “Disuasión y Defensa en el siglo XXI”. El Reino Unido, Polonia y Portugal copatrocinaron este seminario. En esta consulta, el secretario general enfatizó la

importancia de tener una infraestructura militar capaz y efectiva, fuerte y resiliente, y de alcance global.

En febrero de 2022, los Aliados se reunieron dos veces para reanudar las consultas internas sobre el Concepto Estratégico de 2022. En una reunión virtual organizada por Estados Unidos, los Aliados trataron cómo la necesidad de combatir las amenazas híbridas y cibernéticas, aumentar la resiliencia social y abordar los impactos del cambio climático. En otra reunión, esta vez en La Haya, los Aliados discutieron el futuro de las asociaciones de la OTAN y el secretario general destacó la importancia de trabajar juntos ya que “nos enfrentamos al momento más peligroso en la seguridad europea en una generación”. Los Países Bajos y Alemania organizaron este seminario, copatrocinado por Canadá, Italia, Portugal y España, junto con Finlandia y Suecia.

En marzo, Canadá, la República Checa, Dinamarca, Estonia, Francia y Noruega organizaron conjuntamente el último de esta serie de seminarios. En Praga, los Aliados discutieron el papel cambiante de la OTAN en la estabilidad global. El secretario general adjunto, Mircea Geoană, describió la respuesta rápida y unificada de la OTAN a la invasión no provocada de Ucrania por parte de Rusia, y las medidas que la Alianza está tomando para apoyar a sus socios y fortalecer su postura en un mundo más peligroso y competitivo.

Este proceso demuestra en muchos sentidos la esencia de la Alianza. Una serie de coordinación y colaboración continua e inclusiva a varios niveles para buscar respuestas a los desafíos actuales y llegar a un consenso que nos fortalezca.

En un esfuerzo por continuar haciendo que estos procesos sean participativos y socialmente inclusivo, la OTAN está colaborando con socios, otras organizaciones internacionales, comunidades de expertos, organizaciones juveniles, la sociedad civil y el sector privado. Por ejemplo, en 2021, el ministerio de asuntos exteriores del Reino Unido organizó un proyecto que buscaba involucrar a estudiantes de 10 universidades en el Concepto Estratégico 2022 de la OTAN. Estudiantes de todo el Reino Unido y de la Universidade Catolica Portuguesa en Portugal trabajaron en equipos para investigar las prioridades de defensa y disuasión para la próxima década. El 13 de diciembre de 2021, seis estudiantes tuvieron la oportunidad de presentar su informe final directamente a la OTAN. Estos resultados han alimentado las conversaciones anticipadas entre los Aliados mientras negocian el Concepto de cara a su aprobación en la Cumbre de Madrid.

CONCLUSIÓN

En Madrid, seremos testigos de la culminación de estos dos procesos paralelos, y también veremos el inicio de una nueva etapa para la OTAN. Esta etapa será determinante para la Alianza a la hora de enfrentarse a nuevos desafíos no incluidos o ahondados en previas versiones del Concepto Estratégico como China, el cambio climático o los desafíos tecnológicos.

De igual manera, esperamos continuar viendo a España teniendo un rol crucial en la OTAN. España contribuye a nuestra seguridad compartida de muchas formas y en muchos lugares – desde Afganistán a Iraq, a nuestro batallón multinacional en Letonia y apoyando nuestra misión de seguridad aérea en el Báltico. Así como con una batería antimisiles en Turquía. Juntos tendremos que estar listos para hacer frente a nuevos desafíos que decidirán la siguiente década y más, y a la misma vez estar preparados para reafirmar nuestro compromiso con desafíos que continuarán presentes.

Y, sobre todo, la nueva fase que se abre para la Alianza seguirá teniendo como prioridad la defensa de nuestros valores y de la protección de nuestra seguridad. La OTAN seguirá haciendo todo lo posible para incrementar su disuasión, con el objetivo de evitar un conflicto y preservar la paz.

NOTA SOBRE LA AUTORA:

Carmen Romero es Subsecretaria General Adjunta para Diplomacia Pública de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).