



INTERNACIONAL

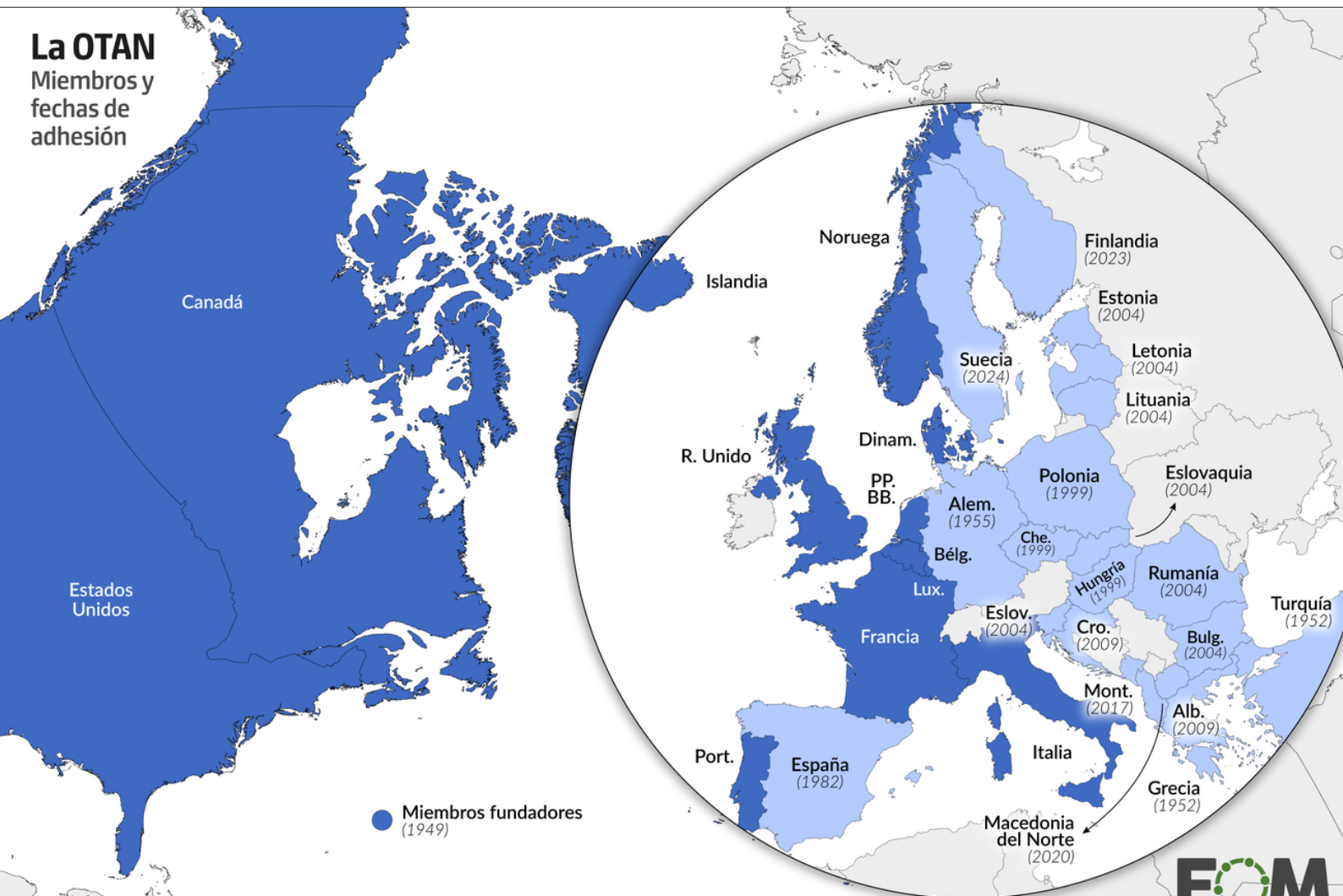
La seguridad compartida con nuestros socios y aliados

Fernando J. Moreno Ramírez de Verger

Director del Curso de Alto nivel de la Política Europea de Seguridad y Defensa.

Profesor de Relaciones Internacionales en el Instituto de Estudios Bursátiles de Madrid

La OTAN Miembros y fechas de adhesión



● Miembros fundadores (1949)



Autor: Álvaro Merino (2024) | Fuente: OTAN (2024)

Fuente: <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/paises-otan/>



Actividad subvencionada por la Secretaría General de Política de Defensa del Ministerio de Defensa



Introducción

España es consciente de que hoy día ningún país puede hacer frente por sí solo a las amenazas globales del siglo XXI, por ello, al igual que los demás países de nuestro entorno, apostamos por un multilateralismo reforzado que abarque todas las facetas de las relaciones internacionales. En el ámbito de la seguridad y la defensa esta concepción se traduce en un modelo basado en la interacción y cooperación con nuestros socios y aliados, tanto bilateral, como multilateral, o en el seno de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa (OISD) a las que pertenecemos, con objeto de proteger a nuestra ciudadanía, garantizar la defensa de España y contribuir a la seguridad internacional¹.

La Fundación FAES ha llevado a cabo un proyecto, auspiciado por el Ministerio de Defensa, en el que se han analizado los principales riesgos y amenazas a los que nos enfrentamos actualmente, con especial atención a los que compartimos con nuestro entorno; se ha estudiado también el modelo de seguridad compartida en el marco de la Alianza Atlántica y de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, tratando de identificar las fortalezas y debilidades del modelo y su idoneidad a la luz de la realidad actual. En el proyecto han participado destacados expertos que han aportado numerosas ideas y consideraciones, algunas de las cuales se reflejan a continuación. El objetivo no ha sido otro que contribuir al conocimiento y difusión de nuestro modelo de defensa compartida y aportar puntos de vista diversos que ayuden a mejorarlo.

Contexto geopolítico, riesgos y amenazas

La particular situación geoestratégica de España, a caballo de dos continentes –África y Europa– entre el Atlántico y el Mediterráneo, puente natural entre Europa e Iberoamérica, y punto de unión de culturas y religiones, nos dota de una especial relevancia que va más allá de nuestra propia consideración de potencia regional media; pero ello a su vez implica que no todos los riesgos y amenazas a los que nos enfrentamos son compartidos con nuestros socios y aliados, o al menos, que no todos ellos podrían ser afrontados conjuntamente. Por ello se hace más necesario el conocimiento profundo no solo de esos riesgos y amenazas, sino de aquellos factores multiplicadores que los modifican; este conocimiento no debe limitarse a las clases dirigentes, sino que debe permear en la sociedad de manera que seamos todos conscientes de los retos a los que nos enfrentamos y sobre todo de la necesidad de dedicarle los recursos, humanos y materiales, necesarios para superarlos de manera exitosa llegado el caso.

¹ Estrategia de Seguridad Nacional, 2021.



► **Las nuevas dinámicas en África, particularmente en el Sahel, hacen más importante la cooperación con nuestros aliados y más relevante el papel de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa**

La última Estrategia de Seguridad Nacional adoptada en el año 2021 contempla una serie de riesgos y amenazas que van desde las tensiones estratégicas y regionales (léase conflictos armados), el terrorismo² y la radicalización violenta, las ciberramenazas y el crimen organizado, a los flujos migratorios irregulares, la proliferación de armas de destrucción masiva o las amenazas a infraestructuras críticas, todos ellos recogidos ya en estrategias de seguridad anteriores; pero además añade las epidemias y pandemias, el espionaje y las injerencias extranjeras, las campañas de desinformación y la vulnerabilidad de los espacios marítimos y aeroespaciales. Todos ellos, en general, son compartidos con los países de nuestro entorno. El factor diferenciador que hace que algunos de estos riesgos y amenazas nos puedan afectar de manera más directa, es nuestra proximidad geográfica a los orígenes de algunos de ellos (Magreb-Sahel, Golfo de Guinea, Oriente Medio o Sudán). Las nuevas dinámicas en África, particularmente en el Sahel, hacen más importante la cooperación con nuestros socios y aliados, y más relevante el papel de las OISD, ya que la región es escenario de una creciente competencia estratégica donde la presencia occidental ha sido sustituida por la de Rusia y China, y el terrorismo va en aumento. Esta especial preocupación por el Flanco Sur debe ser complementaria a la atención que prestamos a las amenazas procedentes del Este, concretamente de Rusia, que constituyen hoy día la amenaza convencional más directa e inmediata a nuestra seguridad³, y que también amenaza nuestro modelo de vida.

La Estrategia de Seguridad Nacional hace también hincapié en la incertidumbre, el ritmo de transformación de las amenazas, la complejidad e interacción entre ellas, la fuerte irrupción de la tecnología y la combinación de todo ello en el marco de las estrategias híbridas; e identifica el cambio climático, la escasez de recursos y el crecimiento demográfico desigual, como factores multiplicadores de aquellas. Todo ello transforma una lista ya tradicional de riesgos y amenazas en una compleja matriz dinámica en constante evolución.

¿En qué se traduce esto hoy en día? Es necesario poner estos riesgos y amenazas en un mapa, identificarlos y priorizarlos en función de su peligrosidad, probabilidad, inmediatez, etc., para poder prepararnos a hacerles frente llegado el

² Reconocido por la OTAN en su Concepto Estratégico como la principal amenaza asimétrica.

³ Principal amenaza convencional a la seguridad euroatlántica según el Concepto Estratégico de la OTAN.



caso. Además de la guerra en Ucrania, presente a diario en todos los titulares, no podemos olvidar la guerra –con terribles consecuencias humanitarias y económicas– que se está librando en Oriente Medio; la otra guerra olvidada en Sudán, o el crecimiento exponencial de la amenaza terrorista en el Sahel sobre la que cada vez sabemos menos. Por otra parte, tenemos que ser conscientes del aumento de la influencia de China en el denominado “Sur global” donde se extiende cada vez más una narrativa antioccidental, precisamente en unos momentos en los que los Estados Unidos empiezan a desentenderse de los problemas de otros, y en particular de los de Europa (y lo que nos queda por ver). En un ámbito más cercano a nuestro país, no cesan las presiones de nuestros vecinos del Sur, ya sea en forma de reclamaciones territoriales o mediante la instrumentalización de los flujos migratorios irregulares, que ya de por sí plantean tremendos retos humanos, económicos y de seguridad, por no mencionar el impacto negativo que tienen en nuestra, ya debilitada, cohesión social.

Hace poco asistía a unas jornadas sobre amenazas híbridas y sorprende (al menos a los que no estamos versados en la materia) el día a día de las acciones, muchas de ellas dentro de la más estricta legalidad, encaminadas a la desestabilización social, económica, financiera, etc., de los países occidentales, que van minando los principios e intereses comunes y que afectan sensiblemente a la cohesión entre los socios y aliados de nuestro entorno. Estas acciones aprovechan precisamente las debilidades de nuestro sistema de principios y valores, y explotan las vulnerabilidades de unas sociedades abrumadas por el exceso de información, carentes de cultura de defensa y, en ocasiones, de criterios propios.

Por terminar ya esta larga introducción sobre los riesgos y amenazas a los que nos enfrentamos hoy día, no podemos obviar el riesgo añadido que supondría ignorarlos y no estar dispuestos –social y políticamente– a afrontarlos llegado el caso. La mejor manera de que nuestros socios y aliados presten atención a los problemas que más nos acucian en el Sur, es mostrando nuestra voluntad y compromiso, y cohesión interna, para afrontarlos y actuar, adaptándonos de manera urgente a las nuevas dinámicas que impone el entorno actual. A ello habría que añadir la necesidad de recuperar el sentido de destino común europeo esencial para fomentar una solidaridad leal entre todos los socios.

► **Las acciones de las amenazas híbridas aprovechan las debilidades de nuestro sistema de principios y valores, y explotan las vulnerabilidades de unas sociedades abrumadas por el exceso de información, carentes de cultura de defensa y, en ocasiones, de criterios propios**



► **Una Unión Europea con más capacidades contribuye a una Alianza Atlántica más fuerte. La asunción por los aliados pertenecientes a la UE de una mayor cuota de responsabilidad en seguridad y defensa refuerza el compromiso en el marco de la OTAN**

Modelo de seguridad y defensa español

Para afrontar estos riesgos y amenazas en constante evolución, con objeto de proteger la vida de las personas, promover la prosperidad y el bienestar, y contribuir a la seguridad internacional (con especial atención al entorno europeo cercano, al Mediterráneo, al Sahel occidental y al Atlántico), nos hemos dado un modelo de seguridad y defensa, similar al de la mayoría de los países de nuestro entorno⁴, que se articula básicamente en tres líneas de acción estratégica⁵ (LAE): disuasión y defensa, proyección de estabilidad, y otras contribuciones a la seguridad.

La primera de ellas, aplicable tanto a los riesgos y amenazas compartidos como a los no compartidos, tiene por objeto evitar el conflicto y en su caso articular la respuesta al mismo; la segunda busca crear un entorno estratégico estable y seguro alrededor de nuestras fronteras, y la tercera abarca el resto de las contribuciones a la seguridad generalmente en colaboración con otras administraciones. Estas líneas de acción estratégicas se ejecutan según tres marcos de actuación transversales: Defensa Autónoma, Defensa Compartida y otros ámbitos de la Seguridad Nacional. Nuestro análisis se ha centrado concretamente en las intersecciones que resultan de cruzar las LAE Disuasión y Defensa, y Proyección de Estabilidad con el marco transversal de la defensa compartida, en el que la pertenencia a las organizaciones internacionales de seguridad y defensa (OISD) actúa como multiplicador de nuestras capacidades nacionales.

La disuasión y la defensa en el marco de la seguridad compartida se articula básicamente en torno a nuestra pertenencia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y nuestra contribución a sus estructuras y actuaciones desde tiempo de paz hasta un posible conflicto. Como complemento a lo anterior, en el ámbito de la UE contribuimos a sus estructuras y mecanismos de asistencia mutua y solidaridad, que podrían cobrar particular relevancia ante determinadas amenazas híbridas.

Por otro lado, la Unión Europea constituye el ámbito prioritario de actuación para la proyección de estabilidad y el fomento de la paz, en particular al sur de nuestras fronteras (CEFAS 2021). Esta concepción es coherente con los intereses, prioridades

⁴ El modelo difiere en aquellos países que añaden la disuasión nuclear por disponer de dichas capacidades.

⁵ Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas 2021 (CEFAS 2021).



► **¿Funciona la disuasión de la OTAN frente a las amenazas híbridas, frente a la desinformación, las amenazas en el ciberespacio o la instrumentalización de las migraciones irregulares? ¿Nos permitiría el artículo 5 defendernos de acciones en la zona gris o en el ámbito económico?**

y objetivos definidos por ambas OISD⁶. Un pilar esencial de este modelo es la complementariedad entre la UE y la OTAN, una Unión Europea con más capacidades contribuye a una Alianza Atlántica más fuerte, por ello, la asunción por parte de los aliados pertenecientes a la UE de una mayor cuota de responsabilidad en materia de seguridad y defensa refuerza el compromiso asumido en el marco de la OTAN.

La cuestión ahora es plantearse en qué medida la implementación del modelo sigue siendo fiel a su concepción, y responde a las necesidades derivadas de los retos y amenazas identificados y al entorno geopolítico actual. Para dar respuesta en la medida de lo posible a estas cuestiones, los participantes en el proyecto trataron de desgranar las fortalezas y debilidades de este modelo partiendo de una premisa básica: es el que nos hemos dado, es el único que tenemos y, o funciona y responde a las necesidades actuales, o urge su revisión.

La seguridad compartida en el marco de la OTAN

La OTAN, si bien ha evolucionado ligeramente a lo largo de sus sucesivos Conceptos Estratégicos, sigue respondiendo al esquema clásico de disuasión-defensa-distensión. La disuasión que ejerce la organización gracias a su artículo 5 ha funcionado hasta el momento evitando tener que llegar a la defensa. De hecho, la única ocasión en la que se invocó el artículo 5, activándose medidas de defensa colectiva, fue frente a un ataque asimétrico, no convencional, con resultados difícilmente evaluables. A pesar de ello, el artículo 5 sigue siendo la mayor garantía de seguridad en el espacio euroatlántico frente a ataques externos. Por su parte, la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea (PCSD) proporciona, teóricamente, el marco principal para la gestión de riesgos y amenazas por debajo del umbral necesario para la activación de la defensa colectiva, y para la proyección de estabilidad y la seguridad cooperativa en nuestro entorno.

La cuestión es que, aunque el modelo de seguridad compartida antes descrito parece consistente y ha funcionado hasta la fecha, en realidad hay una serie de fac-

⁶ OTAN: Disuasión y Defensa colectiva, Prevención y gestión de crisis, Seguridad cooperativa. UE (PCSD): Contribuir a proteger la Unión, Responder a crisis externas, responder de manera integral a crisis y conflictos, Ayudar a socios a desarrollar sus capacidades.



tores que lo debilitan, al menos aparentemente, hasta el punto de tener que plantearnos si realmente nos garantiza la protección de nuestros ciudadanos y de nuestros intereses. Por un lado, la OTAN está concebida para prevenir y dar respuesta a amenazas principalmente convencionales, que no han desaparecido, pero ya no son las únicas –ni las principales–, vía que utilizan nuestros potenciales adversarios. ¿Funciona la disuasión de la OTAN frente a las amenazas híbridas, frente a la desinformación, a las amenazas en el ciberespacio o a la instrumentalización de las migraciones irregulares? ¿Nos permitiría el artículo 5 defendernos de acciones en la zona gris o en el ámbito económico y financiero?. Son cuestiones que es necesario plantearse. El desarrollo orgánico y estructural de la organización se ha ido adaptando a lo largo de los años a las nuevas circunstancias, pero el marco que proporciona el tratado está siendo cuestionado por algunos aliados y quizás haya quedado obsoleto. El problema es la dificultad que habría hoy día para renegociar este “contrato” entre unos socios que presentan grandes diferencias en cuanto a su cultura estratégica y con concepciones muy diferentes del papel que tiene que jugar la OTAN en la arquitectura de seguridad de la zona euroatlántica. A todos los miembros nos interesa un acuerdo en este sentido. Estados Unidos sigue siendo necesario para la Unión Europea y viceversa, pero el futuro de la organización no debe depender exclusivamente de ellos, sino, también, de los europeos.

La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE y la seguridad compartida

Por su parte, la proyección de estabilidad y el fomento de la seguridad cooperativa por parte de la UE tampoco están siendo una garantía sólida de seguridad para Europa; no tenemos más que asomarnos al Sahel, si nos dejan, o analizar los resultados después de más de veinte años de presencia en los Balcanes. La diferente concepción que tienen los Estados miembros de la arquitectura de seguridad en Europa, como decíamos en el caso de la OTAN, las diferencias y en ocasiones divergencias de prioridades y la primacía de los intereses nacionales a la hora de implementar la PCSD, limitan la coherencia y efectividad de sus acciones. Es más, la falta de sincronización entre el nivel de ambición –al menos declarado–, unido en ocasiones a un cierto triunfalismo, y el escaso compromiso de algunos Estados miembros, provocan tremendas frustraciones internas y pérdida de credibilidad frente a terceros. Si a ello unimos una falta de orientación estratégica común (una gran estrategia, en mayúsculas), una débil cultura estratégica

► **La Europa de la defensa sigue siendo una asignatura pendiente no solo en el ámbito de las capacidades de defensa o la falta de autonomía estratégica, sino sobre todo en el ámbito de la definición de intereses y objetivos estratégicos comunes**



europea y la escasa visión a largo plazo, nos encontramos frente a un modelo de seguridad compartida cuestionable, por no decir ineficaz.

La Europa de la defensa sigue siendo una asignatura pendiente, pero no solo en el ámbito de las capacidades de defensa o la falta de autonomía estratégica, no, sobre todo en el ámbito de la definición de intereses y objetivos estratégicos comunes, y el compromiso político para alcanzarlos. Para cambiar el signo de la balanza es necesario tener más altura de miras, más compromiso colectivo y asumir la responsabilidad de manera compartida, un liderazgo político sólido, reforzar la coherencia interna, creer en el proyecto europeo –incluso en el ámbito de la defensa–, reforzar nuestra cultura estratégica y promover una cultura de defensa común europea. La Unión Europea debería explotar su capacidad de disuasión horizontal (el uso de instrumentos de poder alternativos a la potencial escalada basada en el instrumento militar), sin perder la oportunidad de promover medidas de distensión, que tan bien funcionaron en la última década del siglo pasado.

La UE es, probablemente, el actor internacional más capacitado del mundo para ejercer el denominado poder blando, pero eso no es suficiente para afrontar la situación actual. Tenemos que ser conscientes de que los Estados Unidos no van a estar ahí siempre, con independencia del signo político de quien gobierne, sus intereses nacionales marcarán su actitud con respecto a la OTAN en un futuro cercano. La OTAN forma parte de su modelo de seguridad, pero no tiene un carácter tan central como lo tiene para los europeos. Sería positivo que el resultado de las recientes elecciones americanas sirviera de revulsivo para que Europa tome conciencia de la necesidad de establecer una relación de interdependencia simétrica entre ambos lados del Atlántico.

En España no somos ajenos a estas circunstancias, algunos de los problemas de la UE son incluso más patentes en nuestro país, no gozamos de una cultura estratégica acorde a nuestro nivel de ambición y a nuestro papel en el concierto internacional, ni tampoco existe una cultura de defensa extendida a todos los niveles que nos ayude a ser conscientes de los riesgos y amenazas a los que nos enfrentamos, de la necesidad de estar preparados y asumir los costes que ello requiere. Aunque la guerra de Ucrania ha acercado a nuestra sociedad una realidad que siempre ha estado ahí, lo cierto es que la crisis social que vivimos en España nos hace ser menos resilientes ante posibles acciones externas.

► **No gozamos de una cultura estratégica acorde a nuestro nivel de ambición y a nuestro papel en el concierto internacional, ni existe una cultura de defensa extendida que nos ayude a ser conscientes de los riesgos y amenazas y de la necesidad de estar preparados y asumir los costes**



► **Se está produciendo un cambio de paradigma en las relaciones internacionales con una evidente crisis del modelo democrático liberal y un retorno al realismo más clásico, en el que proliferan unos riesgos y amenazas para los que quizás el modelo actual no esté preparado**

Conclusiones

Estamos inmersos en un entorno cada vez más complejo y dinámico, muy diferente al que existía cuando se diseñó la actual arquitectura de seguridad europea, en el que se está produciendo un cambio de paradigma en las relaciones internacionales con una evidente crisis del modelo democrático liberal y un retorno al realismo más clásico, en el que proliferan unos riesgos y amenazas cada vez más multidimensionales, inesperados y a veces desconocidos para los que quizás el modelo actual no esté preparado; es posible que siga funcionando a nivel regional y por un tiempo limitado, pero no podemos permitirnos el lujo de ver dónde acaba. Hay ciertas amenazas actuales a las que no podremos hacer frente ni con el artículo 5 del Tratado de Washington ni con el 42.7 del Tratado de la UE, o con el 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ni con las estructuras de mandos y fuerzas existentes en Europa. La disuasión nuclear y clásica ante amenazas convencionales ha funcionado, pero no parece estar funcionando en entornos híbridos. Se hace por tanto necesario reconsiderar el modelo de seguridad compartida pensando a largo plazo, basado en una disuasión creíble, sin olvidar los beneficios de la distensión. Habría, por otro lado, que analizar el impacto que el modelo basado en los actuales ejércitos profesionales ha tenido en la pérdida de la cultura de defensa y de la resiliencia en nuestras sociedades y tomar las medidas correctivas necesarias.

La OTAN y la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea (PCSD) son, y seguirán siendo, multiplicadores de la capacidad individual de los Estados a la hora de afrontar los riesgos y amenazas actuales, pero para que el modelo de seguridad compartida sea eficaz en el entorno geopolítico actual es necesario rediseñar ambos instrumentos, reforzar los compromisos individuales y colectivos en ambas organizaciones, ser conscientes de nuestras debilidades y promover una cultura de defensa y seguridad acorde a los tiempos que estamos viviendo.

faes
FUNDACIÓN

Suscripción a *Cuadernos de Pensamiento Político*:
<https://fundacionfaes.org/publicaciones-de-faes/#htmegatab-907822b6>
www.fundacionfaes.org

C/ Ruiz de Alarcón, 13. 2ª planta
28014 Madrid
Tif 915 766 857
info@fundacionfaes.org
fundacionfaes@fundacionfaes.org

DONACIONES

REDES SOCIALES

