

KREAB

WORLDWIDE

Explicamos asuntos
complejos de manera sencilla

CUMBRE DE MADRID

El nuevo Concepto Estratégico de la
OTAN

JULIO 2022





Miguel Ferre Navarrete

Senior Partner

mferre@kreab.com

Daniel Fuentes Castro

Director de Kreab Research Unit

Oficina Madrid

dfuentes@kreab.com

Colaboradores:

Alberto Correa Aparicio

Ángel Gallego Marcos

Julio 2022

Índice

01

Introducción

La revigorización de la OTAN

P. 04

02

Rusia

La amenaza más importante y directa para la seguridad de la OTAN

P. 05

03

Finlandia y Suecia

La crisis con Turquía de los dos candidatos a la OTAN

P. 07

04

China

El poder desafiante

P. 08

05

España

El flanco sur y Ceuta y Melilla

P. 10



01 Introducción

La revigorización de la OTAN

La cumbre de Madrid de la OTAN ha tenido lugar del martes 28 al jueves 30 de junio. Han acudido los 30 países aliados de la OTAN y 8 países invitados: Japón, República de Corea, Australia, Nueva Zelanda, los socios de Asia-Pacífico; Ucrania y Georgia, objetivos militares de Rusia; y Suecia y Finlandia, los nuevos candidatos de la Alianza. El presidente Zelensky ha intervenido de forma telemática.

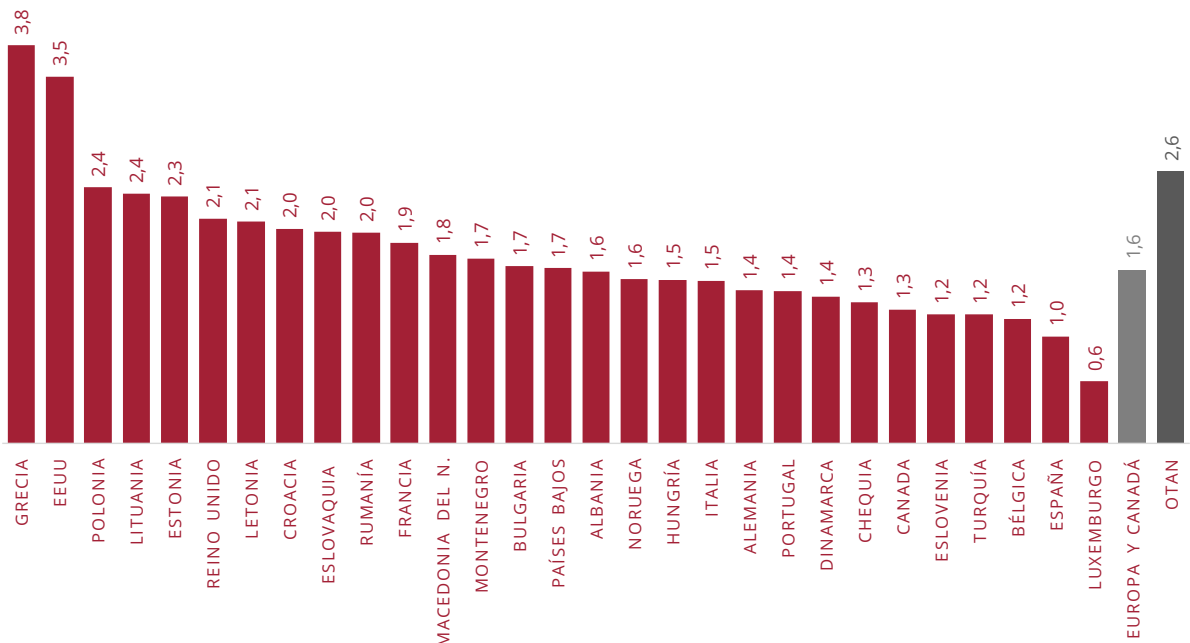
El principal objetivo de la cumbre ha sido la aprobación del nuevo Concepto Estratégico, sustituyendo a la estrategia aprobada en Lisboa en la cumbre de noviembre de 2010. La denominada principal amenaza, Rusia, ha logrado cohesionar a los aliados de la OTAN y hacer pasar a la organización de la vaticinada "muerte cerebral" a su revigorización. Las candidaturas de Finlandia y Suecia a la OTAN han salido adelante, al menos por ahora, tras alcanzarse un acuerdo con Turquía. China, el denominado poder desafiante, se convierte en la segunda preocupación de la OTAN, que eleva el tono ante los desafíos que le plantea el gigante asiático, pero que no lo sitúa en la misma cesta que a Rusia. España se ha encontrado en la doble posición de anfitriona y

de defensora de sus intereses respecto al "flanco sur" y a la protección de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Rusia ha sido la sombra más alargada de la cumbre. Los aliados han transmitido un mensaje de apoyo inquebrantable a Ucrania y muchos de ellos (como EEUU, Reino Unido y Francia) se han comprometido a intensificar su ayuda militar. No obstante, las últimas encuestas apuntan a un creciente hastío respecto a la guerra, con un % cada vez mayor de europeos defendiendo una solución pacífica aunque suponga que Ucrania deba hacer concesiones a Rusia.

El aumento del presupuesto en defensa de los aliados es una de las preocupaciones clásicas de EEUU, que aporta aproximadamente el 70% del gasto agregado de la OTAN. De los 30 Estados miembros, 29 disponen de ejército (Islandia es la excepción). Conjuntamente, se prevé que en 2022 inviertan un total de 1,14 billones (continentales) de euros en defensa. Aunque aún insuficientes, Biden celebra los avances y compromisos generales por alcanzar la cifra de inversión del 2% del PIB. Los demócratas pueden estar conformes, pero los republicanos se muestran críticos con una defensa europea subvencionada por EEUU y que desvía recursos que deberían dirigirse a Asia-Pacífico.

Gasto en defensa previsto para 2022 de los Estados miembros de la OTAN
% PIB



02 Rusia La amenaza más importante y directa para la seguridad de la OTAN

La definición de un nuevo Concepto Estratégico ha sido uno de los principales resultados de la cumbre de la OTAN. El **Concepto Estratégico de Madrid 2022** viene a renovar la hoja de ruta definida hace doce años en Lisboa y en la que la Federación Rusa es ahora identificada como la principal amenaza para la seguridad de la Alianza. El documento es directo y sin ambages, señalando que “la Federación Rusa es la amenaza más importante y directa para la seguridad de los aliados y para la paz y la estabilidad en la zona euroatlántica. Pretende establecer esferas de influencia y control directo mediante la coerción, la subversión, la agresión y la anexión”.

La identificación clara y cristalina de Rusia como la principal amenaza a la seguridad de los países miembros de la OTAN queda así recogida en el que quizás sea el **instrumento estratégico más relevante de la organización**. Cabe recordar que los conceptos estratégicos de la Alianza son aquellos documentos en virtud de los cuales se establecen los “valores y objetivos y proporciona una evaluación colectiva del entorno de seguridad” por un período generalmente de diez años. Igualmente, a través de los conceptos estratégicos se impulsa la adaptación estratégica de la OTAN y guía su futuro desarrollo político y militar. En definitiva, los conceptos estratégicos son la hoja de ruta en la que se recogen las líneas generales de actuación de la OTAN para los próximos años.

La renovación del Concepto Estratégico, el octavo desde que se aprobara el primero en 1949, se produce en un contexto convulso en el que se han sucedido **significativos cambios geopolíticos**, a saber, la invasión de Crimea por Rusia en 2014, la salida de Reino Unido de la Unión Europea, el continuado ascenso de China en el tablero internacional, la retirada de



las tropas occidentales de Afganistán, y la más reciente guerra en Ucrania tras la invasión de la Federación Rusa.

Precisamente, este último acontecimiento ha desembocado en una declaración contundente, en el que **se deja atrás el espíritu de cooperación con Rusia** plasmado en el anterior Concepto Estratégico de 2010. El Concepto de Lisboa rezaba que “la cooperación OTAN-Rusia tiene una importancia estratégica, ya que contribuye a

crear un espacio común de paz, estabilidad y seguridad". Ahora, sin embargo, en Madrid se afirma que "a la luz de sus políticas y acciones hostiles, **no podemos considerar a la Federación Rusa como nuestro socio**". El texto va más allá y señala que hoy **no se pueden "descartar ataques a la integridad territorial de aliados"**, en referencia indirecta a Polonia, Finlandia, Rumanía, Suecia y las repúblicas bálticas.

El viraje de posicionamiento de los aliados y la **escalada dialéctica** se justifica por la **preocupación** que suscita entre los socios atlánticos **la mayor presencia territorial de Rusia** en el Atlántico Norte y los mares Báltico, Mediterráneo y Negro. A esto se le suman la **política de rearme** y el **desarrollo de nuevos métodos de guerra** impulsados desde el Kremlin, quien de acuerdo con el Concepto definido en Madrid, está "modernizando sus fuerzas nucleares y sus sistemas disruptivos" en referencia a los ciberataques y métodos de desinformación.

A pesar de la cruda radiografía realizada por los Estados miembros de la OTAN sobre la amenaza rusa, la organización permanece abierta al diálogo, pues la Alianza "**no busca la confrontación ni ser una amenaza para Rusia**" sino que se propone "**mantener abiertos los canales de comunicación con Moscú** para gestionar y mitigar los riesgos, prevenir escaladas e incrementar la transparencia". Esta apertura al diálogo se debe en gran parte por los esfuerzos diplomáticos de países como Francia y Alemania, quienes se han mostrado más favorables a mantener conversaciones con el gobierno ruso. Igualmente, el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, se ha manifestado reticente a que el posicionamiento de la OTAN se traduzca en la vuelta a una política de bloques, defendiendo que los aliados deben tener "la mente abierta".

Sin embargo, el hecho de que los aliados abracen un canal de comunicación abierto con el gobierno ruso no es óbice para que sigan "**respondiendo a las amenazas y acciones hostiles de Rusia de forma unida y responsable**". Las hostilidades iniciadas por Rusia en Ucrania, lejos de abrir una brecha entre los aliados, ha conseguido

revigorizar la Alianza y que sus miembros brinden un **firme apoyo a Ucrania**. Algunos miembros atlánticos destacados como Estados Unidos, Reino Unido y Francia han **pasado ya de la retórica a la acción** y han anunciado durante su estancia en Madrid el envío de **refuerzos militares a Ucrania**. En su intervención telemática en la cumbre, el **presidente Zelensky invitó a los aliados a comprometerse con la defensa de Ucrania y a dar una respuesta firme a Rusia**. El presidente estadounidense avanzó, al concluir la cumbre, que su país destinaría un nuevo paquete de ayuda militar por valor de 800 millones de dólares para Ucrania afirmando que "**la guerra no terminará con una victoria de Rusia sobre Ucrania**". Por su parte, Emmanuel Macron se ha comprometido a enviar seis cañones Caesar, mientras que la ministra de Exteriores británica, Liz Truss, destinará "otros 1.000 millones de libras para Ucrania, con ayuda letal".

A pesar de que los socios atlánticos estén decididos a actuar con contundencia frente a Rusia en defensa de la integridad territorial de Ucrania, lo cierto es que este apoyo se verá probablemente condicionado por el **contexto inflacionario** de las economías europeas. Las desalentadoras perspectivas económicas del viejo continente podrían mermar la comprensión del gasto militar destinado al conflicto ucraniano de una población europea cuya percepción es que la guerra en Ucrania se cristalizará en duradero conflicto congelado. Igualmente, de acuerdo con las últimas encuestas realizadas, la **población europea es más favorable a la búsqueda de una solución negociada y pacífica**, aunque ello acarree concesiones por parte de Ucrania.



03 Finlandia y Suecia La crisis con Turquía de los nuevos candidatos a la OTAN

Al inicio de la cumbre de Madrid, el pasado martes 28, en una **reunión trilateral** (que contó con la presencia de Jens Stoltenberg) entre el presidente turco, **Recep Tayyip Erdogan**, el presidente finlandés, **Sauli Niinistö**, y la primera ministra sueca, **Magdalena Andersson**, se llegó a un acuerdo que **permitió que Turquía anunciara el levantamiento de su veto a la candidatura de los dos países escandinavos**.

Las discrepancias nacen de múltiples factores: la numerosa población emigrada a Suecia de origen kurdo, algunos de ellos con responsabilidades políticas nacionales; la **concesión de asilo político** en Suecia y Finlandia a miembros del Partido de los Trabajadores de Kurdistan (PKK) y a miembros del movimiento de Fethullah Güllen (FETÖ), acusado por Erdogan de perpetrar el golpe de estado fallido de 2016; el **rechazo de las peticiones de Turquía de extraditar** a once militantes del PKK en Suecia y a seis en Finlandia; el **embargo de los dos países escandinavos a la venta de armas a Turquía**, tras el ataque turco en 2019 a la región kurda de Rojava, controlada por la rama siria del PKK, la Unidades de Protección Popular (en kurdo, YPG); o el recibimiento en Suecia en diciembre de 2021 de Elham Ahmad, la líder política de Rojava, por la ministra de exteriores sueca.

Lo que en mayo de este año **parecía que iba a ser un *fast-track*** para la entrada en la OTAN de Finlandia y Suecia, **se ha convertido en un camino de obstáculos con la oposición, las duras declaraciones y las incómodas demandas de Erdogan a los otrora países neutrales**. El acuerdo del día 28 se ha plasmado en un **memorándum trilateral** en el que, bajo los auspicios de la OTAN, Finlandia y Suecia asumen una serie de compromisos:

- Reafirmar que **PKK es un grupo terrorista y renunciar a apoyar a YPG o a FETÖ**.
- Investigar e impedir la financiación del PKK y de otros grupos terroristas.
- Impedir la desinformación y la promoción de grupos terroristas.
- Endurecer la legislación antiterrorista.
- Colaborar en materia antiterrorista a través de un **mecanismo estructurado de diálogo y cooperación entre las autoridades de justicia y las agencias de inteligencia**.
- Combatir con determinación el terrorismo, conforme a lo establecido por las disposiciones de la OTAN.
- **Atender las peticiones de extradición de Turquía** y desarrollar el marco legal de extradiciones conforme a lo dispuesto por el Convenio Europeo de Extradición.
- **Acabar los embargos de envío de armas a Turquía**.
- Apoyar la **participación de Turquía en la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE** (en inglés CSDP) y especialmente en la **Cooperación Permanente Estructurada (PESCO)**.



A continuación viene un **proceso de adhesión** de siete pasos, en los que los candidatos asumen las obligaciones de adhesión y firman un **Protocolo de Adhesión**. A partir de ahí y en el plazo medio de un año, tiene lugar la **ratificación en los 30 parlamentos nacionales** y la incorporación definitiva de los nuevos aliados al Tratado de Washington. En la rueda de prensa del día 28 en la que Stoltenberg anunció el acuerdo entre Finlandia, Suecia y Turquía, el secretario general señaló que lo que este paso adelante demuestra a Putin es que, oponiéndose a la OTAN y llevando a cabo una invasión, lo que consigue es más OTAN en sus puertas. Desde el Kremlin han señalado que no tienen conflictos con ninguno de los dos países escandinavos, pero que si despliegan infraestructura militar responderán simétricamente.

No obstante, a penas unos días después de dar por zanjada la polémica con Turquía, el desencuentro ha vuelto. Turquía entiende el memorándum como una promesa de extradición, Suecia no, y **Erdogan advierte que, de no cumplirse los compromisos por adelantado, el veto se mantendrá.**



04 China El poder desafiante

Rusia es la sombra más alargada en la cumbre de Madrid, pero hay otro elemento central en el nuevo Concepto Estratégico, la definición de una posición respecto a China. La anterior estrategia de la OTAN, la aprobada en la cumbre de Lisboa en noviembre de 2010, no la menciona, pero los análisis y recomendaciones preparatorios que había elaborado el Grupo de Expertos de la Alianza meses antes de aquella cumbre sí que la incluían. **Definían a China en términos generales como un poder global emergente que afirmaba su creciente influencia de forma pacífica, deseaba la estabilidad regional en Asia-Pacífico y respetaba las normas internacionales.** Así mismo, celebraban la implicación de China en las operaciones de paz de la ONU y en las patrullas antipiratería. **El giro que se ha consumado en el nuevo Concepto Estratégico ha sido previsible, progresivo y profundo.**

En la declaración de prensa conjunta de Jens Stoltenberg y el primer ministro de Japón, Shinzo Abe, en **octubre de 2017**, la OTAN expresó su **preocupación por la situación en los mares del Este y del Sur de China.** La declaración de la **cumbre de Londres** de diciembre de 2019 reconocía que la creciente influencia de **China y sus políticas internacionales suponían tanto oportunidades como desafíos que debían abordarse conjuntamente entre los aliados.** En la **cumbre de Bruselas** de junio de 2021 el tono se elevó y **ya sólo se nombraron los desafíos.** Las ambiciones de China y sus políticas coercitivas eran una amenaza para un orden internacional basado en reglas y chocaban frontalmente con los valores comprendidos en el Tratado de Washington.

El desarrollo de su arsenal nuclear, su opacidad en su desarrollo militar, su cooperación militar con Rusia, su falta de transparencia y sus campañas de desinformación hacían necesaria una defensa de la seguridad de los miembros de la Alianza.

Todo ello manteniendo un “diálogo constructivo” con China en todo lo que fuera posible. Al mes siguiente, la OTAN responsabilizó a China de los ataques cibernéticos al Microsoft Exchange Server, en línea con las posiciones de EEUU, Reino Unido y Canadá. **El estallido de la guerra de Ucrania profundizó el empeoramiento de las relaciones.** En la declaración de los jefes de estado y de gobierno de la OTAN en Bruselas de marzo de 2022 lamentaron que funcionarios chinos amplificaran la narrativa del Kremlin y solicitaron a China que promoviera una resolución pacífica del conflicto.

El nuevo Concepto Estratégico resalta todas las cuestiones referidas en la cumbre de Bruselas de junio de 2021, especialmente la preocupación por su **asociación militar con Rusia** y por su **subversión del orden internacional basado en normas**. También incide en la necesidad de **estar unidos frente a los retos sistémicos que plantea**. Respecto a las formulaciones más novedosas, se denuncia que China emplea una amplia gama de **herramientas políticas, económicas y militares para aumentar su presencia global y proyectar poder**; que lleva a cabo operaciones híbridas y cibernéticas maliciosas; que busca controlar sectores, infraestructuras y materiales estratégicos y cadenas de suministro; que utiliza su influencia económica para crear

dependencias y aumentar su influencia; y que busca dividir a los Estados miembros de la OTAN. **El gobierno chino ha respondido con dureza a las acusaciones de la OTAN**, acusándola de ser una creadora de enemigos y confrontaciones que pone en riesgo la paz global.

No obstante, la puerta a un “compromiso constructivo” sigue abierta. La postura más *hard-liner*, que busca equiparar a Rusia y a China, no ha prosperado, y hay que tener en cuenta que la cohesión de la OTAN respecto a China es mucho menor que respecto a Rusia. **Las posturas más duras predominan en los países anglosajones y en Europea del Este, pero no en Europa Occidental, que no desea el desacoplamiento.** El ministro de exteriores español ha sido conciliador y declarado que China es “una gran potencia y un gran país” que debe ayudar a la paz. Incluso Jens Stoltenberg, en un ejercicio de equilibrismo a tenor del literal del nuevo Concepto Estratégico, ha señalado que la OTAN no considera a China un adversario y que se debe buscar la cooperación en temas como el cambio climático. Tampoco Japón, la República de Corea, Australia y Nueva Zelanda, que han acudido a esta cumbre con el objetivo de profundizar en su cooperación con la OTAN, estarían dispuestos al marco de relación más agresivo.



05 España El flanco sur y Ceuta y Melilla

El gobierno de coalición sufre a nivel interno una división de posiciones entre el PSOE y Unidas Podemos respecto a la OTAN. El acuerdo del ministro de Presidencia, Félix Bolaños, con la secretaria general de Podemos y ministra de Derechos Sociales, Ione Belarra, y con la ministra de Igualdad, Irene Montero, ha permitido que el crítico socio minoritario se comprometiera a mantener un perfil bajo de cara a la cumbre. La disensión no ha derivado en boicot. Pero los retos no han acabado aquí, porque el 24 de mayo, a escasos 4 días del arranque de la cumbre de Madrid, el gobierno se tuvo que enfrentar a las trágicas y más que polémicas imágenes de los aproximadamente 2000 emigrantes subsaharianos que intentaron saltar la valla de Melilla por la pedanía Barrio Chino. Con los al menos 27 muertos y decenas de heridos se abre un nuevo capítulo y una nueva tensión, tanto en el gobierno de coalición como en todo el arco parlamentario, que entronca con la crisis iniciada con el cambio de la posición de España respecto al Sáhara Occidental.

El primer día de la cumbre y en paralelo a la misma, **Pedro Sánchez y Joe Biden se reunieron y emitieron una declaración conjunta**. En el documento publicado se proponen trabajar juntos para hacer frente a los desafíos del siglo XXI y aprovechar las oportunidades para profundizar su cooperación, especialmente de cara a la presidencia rotatoria española del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2023. En la declaración se hace una condena a la invasión rusa de Ucrania, una defensa del orden internacional basado en normas y se profundiza en la defensa de los valores compartidos y en el desarrollo de los instrumentos de cooperación. Lo más concreto y destacado es el acuerdo de **aumentar el contingente naval estadounidense en la base de Rota** con dos nuevos destructores, elevándose el total de buques de guerra a seis. No obstante, España también ha

logrado introducir la necesidad de cooperar para enfrentar los desafíos de la inmigración irregular en el norte de África y de mantener reuniones para tratar específicamente la problemática del Magreb y del Sahel, entre otras regiones.



Aunque el principal objetivo de la cumbre de Madrid ha sido el “flanco oriental”, el país anfitrión, dada su localización, tiene una preocupación especial por el “flanco sur”, cuyo principal punto caliente es la región del Sahel. España ha empujado para que la OTAN preste más atención este flanco y para que Ceuta y Melilla se consideren cubiertas militarmente por la Alianza.

Respecto al primer punto, el nuevo Concepto Estratégico, a diferencia del aprobado en Lisboa hace 12 años, ha incluido referencias al flanco sur. La Alianza reconoce que los conflictos de Oriente Medio y África (norte de África y Sahel) afectan a la seguridad de sus miembros. Se argumenta que los desafíos económicos, políticos y demográficos se agravan con la crisis climática, sanitaria y alimentaria y con la ausencia de instituciones fuertes que garanticen estabilidad. Por ello, se convierten en el caldo de cultivo ideal para grupos armados y terroristas y en un blanco fácil para la interferencia desestabilizadora de poderes rivales. La OTAN se compromete a abordar los retos de estas regiones y a reforzar la cooperación con la Unión Africana para garantizar la seguridad de las personas.

Ceuta y Melilla son las dos ciudades españolas que no están cubiertas por la obligación, contenida en el art. 5 del Tratado de Washington, de respuesta conjunta de los Estados miembros de la OTAN ante un ataque. El art. 6 señala que las regiones beneficiadas por la defensa son solamente las de Europa y América del Norte y los territorios insulares al norte del Trópico de Cáncer (lo cuál hace que las Islas Canarias estén incluidas). El gobierno de España señala que, como parte del territorio nacional, Ceuta y Melilla tienen su defensa por parte de la OTAN garantizada. No obstante, Jens Stoltenberg,, aunque señala que la OTAN protegerá a todos sus aliados, advierte que activar el art. 5 para las ciudades autónomas no es un proceso automático, sino que requiere de una decisión política.



Consultora de Comunicación y Asuntos Públicos fundada en Suecia en 1970



Asia

Tokio
Beijing
Hong Kong
Singapur
India

Europa

Alemania: Berlín | Frankfurt | Stuttgart
Bélgica: Bruselas
Dinamarca: Copenhague
España: Madrid | Barcelona
Finlandia: Helsinki
Hungría: Budapest
Italia: Roma | Génova | Milán
Noruega: Oslo
Polonia: Varsovia
Portugal: Lisboa
Reino Unido: Londres
Rumanía: Bucarest
Suecia: Estocolmo

África

Marruecos: Rabat

Latinoamérica

Argentina: Buenos Aires
Bolivia: Santa Cruz
Brasil: Brasilia | São Paulo
Chile: Santiago de Chile
Colombia: Bogotá
Ecuador: Quito
Panamá: Ciudad de Panamá
Perú: Lima

Oficinas
Afiliados

Kreab

Kreab es una consultora de Comunicación y Asuntos Públicos fundada en Suecia en 1970. Ayudamos a nuestros clientes a alcanzar sus objetivos de posicionamiento público, notoriedad y reputación corporativa, aumentando su capacidad de influencia.



Strategic Communications Counsellors