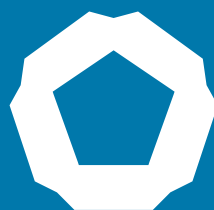
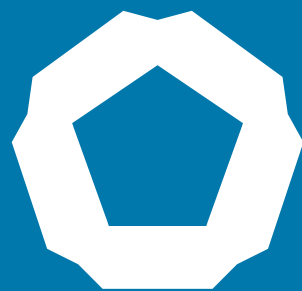


INFORME

*España ante el
futuro de la OTAN*



Europa
Ciudadana



**Europa
Ciudadana**

Introducción

Los días **29 y 30 de junio** de 2022, **Madrid** albergará la **cumbre de la OTAN** en un momento histórico tanto para la organización, alerta por la invasión rusa de Ucrania, como para España, que celebra el 40 aniversario de su adhesión.

Los miembros de la OTAN acuden a Madrid con la tarea de definir y aprobar el **Concepto Estratégico 2022**, un documento con una vigencia de diez años, que ejercerá como brújula para dirigir la actuación de la organización en esta década, caracterizada por la incertidumbre, la volatilidad, la complejidad y la ambigüedad.

En este contexto, Europa Ciudadana ha elaborado este informe basado en las conclusiones del ciclo de **webinars** titulado *España ante el futuro de la OTAN*. Un total de **tres seminarios web** que han reunido en torno a un mismo debate a expertos con diferentes puntos de vista:

- Javier Rupérez, exembajador de España en Estados Unidos.
- Carlos Echeverría, profesor de Relaciones Internacionales de la UNED.

- Carlota García Encina, investigadora principal del Real Instituto Elcano.
- Ignacio Cosidó, ex Director General del Cuerpo Nacional de Policía.
- Enrique Ávila, secretario y profesor de la UNED Ceuta.
- Marta García Outón, coordinadora del Instituto de Seguridad y Cultura.
- Mira Milosevich, investigadora principal del Real Instituto Elcano.
- Florentino Portero, director del Instituto de Política Internacional de la Universidad Francisco de Vitoria.
- José María Peredo, catedrático de Comunicación y Política Internacional en la Universidad Europea de Madrid.

Esta iniciativa, anticipada adecuadamente en tiempo y forma con el fin de debatir el papel de España en la OTAN antes de la cumbre de Madrid, ha permitido abordar a lo largo de las tres sesiones una serie de asuntos que han coincidido y vertebrado el proyecto. Si cada webinar se hubiera concebido como un compartimento estanco, el ciclo habría carecido de un hilo conductor que, visto en retrospectiva, ha resultado imprescindible.

1. Ceuta y Melilla

Desde mayo de 2021, Ceuta y Melilla acapararon el **foco de atención mediático**. La crisis diplomática desatada tras la acogida en España de Brahim Ghali, líder del Frente Polisario, abrió paso a una serie de acontecimientos que colocaron a las **dos ciudades autónomas españolas**, frontera directa con Marruecos, en el centro de la **opinión pública**.

En los últimos meses, la atención no ha disminuido y el interés se ha reconducido a la reapertura de las fronteras terrestres de ambas ciudades con Marruecos, cerradas desde hace dos años. A este creciente interés se suma un factor de máximo interés en el futuro inmediato, y en el que coinciden los expertos que han participado en este ciclo, que es la reacción de Argelia tras la decisión del Ejecutivo español de reconocer la **propuesta marroquí de autonomía sobre el Sáhara Occidental**.

Todo ello, añadido a la de por sí ambigua situación en la que se encuentran Ceuta y Melilla con respecto a la OTAN, ha situado a las dos ciudades autónomas como debate prioritario en el ciclo *España ante el futuro de la OTAN*.

Mira Milosevich aseguró que «Ceuta y Melilla son el punto más vulnerable de España con respecto a la seguridad y defensa» antes de concluir que **ambos territorios «no están cubiertos por la OTAN»**. En palabras de la investigadora del Real Instituto Elcano, «la respuesta de la OTAN ante un posible conflicto en Ceuta y Melilla dependería del momento». Una postura que tiene que ver con la **ambigüedad jurídica** porque «formalmente, no estarían bajo el paraguas de la OTAN», explicó el profesor **Portero**.

En el lado opuesto, **Ignacio Cosidó** afirmó que «no se trata tanto de una cuestión jurídica, sino **estratégica**». Su punto de vista es diferente y sostiene que la relación estratégica entre España y Estados Unidos es «la mejor garantía de seguridad» para Ceuta y Melilla. Una relación que «debe ser fuerte, sana y comprometida».

Es decir, la **ausencia de una mención explícita sobre Ceuta y Melilla** en un artículo específico del Tratado del Atlántico Norte de 1949 no lleva auto-

«La OTAN no permitiría un ataque contra Ceuta y Melilla»

máticamente a pensar que la OTAN no se involucraría en la defensa de la soberanía territorial española porque «el resto del articulado», tal y como explicó **Marta García Outón**, «hace alusión a la **defensa colectiva** ante la amenaza de la seguridad territorial» de cualquier país miembro.

José María Peredo, en sintonía con la coordinadora del Instituto de Seguridad y Cultura, concluyó que «**la OTAN no permitiría un ataque contra una soberanía de esta naturaleza**».

No obstante, el punto de vista más compartido entre los participantes de este ciclo organizado por Europa Ciudadana fue la necesidad de que España asuma a título propio la defensa de Ceuta y Melilla. «La defensa de Ceuta y Melilla **pertenece de manera principal a España**», reconoció el **embajador Rupérez**. En esa reflexión coincidió **Enrique Ávila**, residente en Ceuta desde hace décadas, que reivindicó **el deber de España** de «garantizar la seguridad» de las dos ciudades autónomas.

En la responsabilidad de España como actor principal en la defensa de la frontera sur también coincidió **Florentino Portero**. Su visión, más críti-

ca con la posición estratégica de España en el panorama internacional actual, apuntó a «gastar más en Defensa» como demostración de que España se toma «en serio sus capacidades militares» y se preocupa «por defender la seguridad de Ceuta y Melilla». En este sentido, recomendó no fiar la defensa territorial de ambas ciudades ni a **Estados Unidos**, que «**ha perdido la confianza**» en España, ni a **Francia**, «**que tiene intereses en Marruecos**».

Por lo tanto, la implicación de la OTAN en la seguridad de Ceuta y Melilla como frontera sur de Europa es una cuestión que enfrenta puntos de vista, pero que España no debería ignorar como anfitrión en la cumbre de la OTAN de Madrid.

«España tiene el deber de garantizar la seguridad de las dos ciudades autónomas»



2. El compromiso de la OTAN en el flanco sur europeo

«La OTAN tiene que ser más decidida con el flanco sur y debe incrementar las estructuras operativas y de mando en esa área»

Ceuta y Melilla son el **territorio español más adelantado en el famoso flanco sur**. Un debate sobre las amenazas y desafíos de seguridad que enfrentan ambas ciudades obliga a adentrar la mirada directamente en las profundidades del continente africano. Más concretamente al **Margreb**, donde se produce actualmente una **carrera armamentística entre Argelia y Marruecos** que plantea escenarios de inestabilidad para España; y especialmente al **Sahel**, donde la **inestabilidad** es la nota dominante, añadido a la proliferación y consolidación de células y **grupos yihadistas**, así como a los **flujos migratorios** cada vez más tensionados hacia el continente europeo.

Si hubo un tema que sobrevoló durante todo el ciclo de *España ante el futuro de la OTAN* fue precisamente la necesidad de que la organización no olvide que además del frente oriental, hoy más presente que nunca, hay **un frente en el Mediterráneo que requiere atención**. En este sentido, todos los expertos coincidieron en la necesidad de que España en particular, pero con la compañía de sus vecinos y socios europeos, reivindique la necesidad de **fijar la atención en el sur** para hacer frente a las principales amenazas y los desafíos que emergen de esa región.

Mira Milosevich reconoció que la OTAN «está comprometida con el flanco sur europeo», pero añadió que esto no implica que sea capaz de detectar y «definir a qué se enfrenta» porque «el flanco sur está fragmentado». Por su parte, el profesor **Florentino Portero** coincidió con la investigadora **Carlota García** en el problema que supone esta ambigüedad sobre la definición de los desafíos provenientes del sur, quien defendió que «la amenaza del sur es tan importante como la del este», y compartió con la profesora Milosevich que la complejidad del sur descansa en **que los actores que amenazan no son entidades estatales convencionales**, como lo es Rusia en el este.

La realidad del flanco sur es radicalmente diferente a la del este de Europa por la «multiplicidad de las amenazas», en palabras de **José María Peredo**. Una lista de desafíos a la seguridad europea que van desde la radicalización hasta el yihadismo, pasando por la presión de los flujos migratorios y por la inestabilidad institucional de los países del norte de África. Unas amenazas que se nutren de un panorama que trasciende la realidad estatal y atiende a un plano regional, tanto en el Magreb como en el Sahel. El profesor Peredo aclaró que, por estas razones, **«la OTAN tiene que ser más decidida en el flanco sur y debe incrementar las estructuras operativas y de mando ya configuradas en esta área»**.

En este sentido, **Marta García Outón** e **Ignacio Cosidó** desgranaron el papel que debería asumir España como frontera europea y de la Alianza en el flanco sur. «España debe presentar su **rol de mediador e interlocutor** en las relaciones con África», explicó la coordinadora del Instituto de Seguridad y Cultura, a lo que Cosidó añadió que «España podría hacer una aportación interesante de **conceptualización de esta realidad**».



3. El refortalecimiento de la OTAN a partir de la crisis de Ucrania

En noviembre de 2019, el presidente de Francia, **Emmanuel Macron**, aseguró que la OTAN se encontraba en «**muerte cerebral**»¹. Dos años y medio más tarde, tras el inicio de la invasión rusa de Ucrania el 24 de febrero de 2022, expertos coinciden en que la OTAN ha recuperado su razón de ser.

Los aliados de la OTAN han mostrado un apoyo tácito y una implicación directa, aunque no sobre terreno, a favor de Ucrania desde los primeros días de resistencia frente a la invasión rusa. En un claro ejemplo de **unanimidad**, de **renuncia a intereses** ligados directamente a Rusia (como el caso de Alemania con el gasoducto Nord Stream 2) y de demostración de músculo, la OTAN ha regresado al centro del debate internacional y al análisis de los expertos en la materia.

Carlota García Encina, que coincidió con el diagnóstico del **embajador Rupérez** sobre la re-

significación de la Alianza Atlántica, aseguró que la crisis de Ucrania «ha llevado a **la OTAN a su misión original**: la defensa colectiva». Una idea que retomó **Mira Milosevich** en la tercera entrega del ciclo, quien aseguró que la OTAN «está volviendo a su razón de ser, que es la de **contener a Rusia**».

Más contundente se mostró **José María Peredo**, al afirmar con rotundidad que «la OTAN ha salido reforzada de esta crisis bélica». En este lado, aunque con menos euforia, se posicionó también **Ignacio Cosidó**, que declaró que «**la guerra ha revalorizado la Alianza**», lo que, en sus propias palabras, «supone una defensa colectiva, un seguro de que los aliados responderán de forma unánime si un territorio es atacado». El retorno de la OTAN a su «función original» también despertó el reconocimiento de **Enrique Ávila**, que admitió haber observado cómo la OTAN «está intentando **recuperar su prestigio**».

«**La crisis de Ucrania ha llevado a la OTAN a su misión original: la defensa colectiva**»

1. SÁNCHEZ, Escarlata: «Macron declara la “muerte cerebral” de la OTAN», Euronews, 7 de noviembre de 2019. Disponible en línea: <https://es.euronews.com/2019/11/07/macron-predice-la-muerte-cerebral-de-la-otan>

Un diagnóstico, no obstante, que no gozó de unanimidad en el segundo seminario, ya que **Marta García Outón**, en un intento por abandonar los análisis cortoplacistas, condicionó «la capacidad

de refortalecimiento de la OTAN» a la capacidad que tenga la organización de «**aunar intereses y objetivos** e integrar a nuevos aliados».



4. Cumbre de la OTAN en Madrid

En un contexto de reconfiguración del orden mundial, de conflicto convencional en suelo europeo y de una posible ampliación de la OTAN a Suecia y Finlandia, Madrid alberga una cumbre histórica para el futuro de la organización.

Desde la Firma del **Tratado de Washington en 1949** se han aprobado conceptos estratégicos cada diez años. Sin embargo, tras la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, los conceptos estratégicos de la OTAN han cobrado un mayor interés porque han redefinido la razón de ser de la OTAN, que en sus inicios era la disuasión del bloque soviético. Por lo tanto, **los conceptos estratégicos desde la década de los 90** en adelante han servido para **resituarse a la OTAN** en un orden internacional en el que quedaban desfasados sus parámetros originales.

En este sentido, la responsabilidad que recae en la cumbre de Madrid es la de publicar el **Concepto Estratégico 2022**, en el que Rusia y China tendrán

un peso mayoritario como principales puntos de interés para la OTAN. **Rusia**, desde un enfoque más cortoplacista, por su responsabilidad en la **invasión de Ucrania**; y **China**, como **superpotencia** a enfrentar en el futuro inmediato en un entorno multidimensional y como principal actor regional en el Sudeste Asiático.

Pero la cumbre de la OTAN no deberá ignorar otras tareas. Para el **embajador Rupérez** es el momento de aclarar y «**definir las zonas grises**», un concepto que hace referencia a las situaciones que no son exactamente ni de conflicto abierto ni de paz.

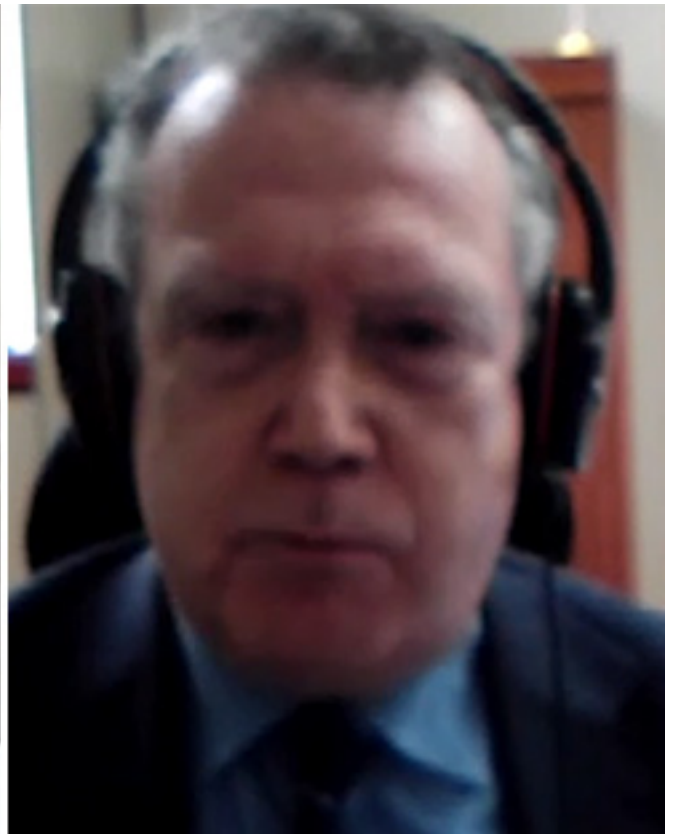
«El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN debe responder a la incertidumbre y favorecer una toma más rápida de decisiones»

Mira Milosevich lamentó que España haya planeado durante meses enfocar la cumbre «hacia el flanco sur», pero que la invasión de Ucrania obligue ahora a «cambiar ese concepto estratégico». En el deseo de que el cortoplacismo no impregne la cumbre ni el Concepto Estratégico 2022 coincidió **Carlota García Encina**. La investigadora concluyó que la OTAN, «independientemente de cómo acabe la guerra», no debe desatender que su objetivo es «responder a la incertidumbre» y favorecer una «toma más rápida de decisiones».

En definitiva, que esta cumbre defina el Concepto Estratégico de la próxima década da margen a la esperanza de que los miembros de la Alianza renueven su compromiso con el aumento del gasto en Defensa hasta el 2% del PIB. Un incremento que

permitirá, en el caso concreto de España, que «no sea una fisura para sí misma ni para la OTAN», en palabras de **Carlos Echeverría**.

«El aumento del gasto en Defensa hasta el 2% del PIB hará que España no sea una fisura para sí misma ni para la OTAN»



Conclusiones

- **La invasión rusa de Ucrania ha fortalecido a la OTAN:** la mayoría de los expertos coinciden en que la OTAN está recuperando su razón de ser desde finales del mes de febrero, porque el enemigo a disuadir y enfrentar vuelve a ser Moscú. Tras décadas de repensar la razón de la existencia de la OTAN tras la disolución de la URSS, la organización ha recuperado su propósito original, sin por ello desatender otras amenazas no menos importantes.
- **No desatender el flanco sur:** una cuestión clave para el futuro de la seguridad europea y de la Alianza Atlántica por la complejidad de las amenazas, la inestabilidad y los intereses geopolíticos de China y Rusia. Los expertos que han participado en el ciclo coinciden en que sería un error que el Concepto Estratégico 2022 no otorgarse el valor que merece al flanco sur, siendo una de las regiones que promete mayor inestabilidad en los próximos años.
- **Asumir la defensa de Ceuta y Melilla:** en caso de que se materialice un escenario de amenaza directa sobre la soberanía de ambas ciudades, los expertos coinciden en que España, a título individual, y la OTAN, como organización de seguridad, deberán asumir su defensa. Ambas ciudades autónomas tienen ante sí un panorama repleto de oportunidades y desafíos en su vinculación con Europa y con la Alianza Atlántica. En definitiva, son los dos únicos territorios europeos, con todo lo que ello implica en relación con el mundo occidental, en suelo africano y con mayor proximidad a una realidad ajena al continente europeo.
- **Aprovechar la cumbre de Madrid:** España no debe desperdiciar la oportunidad de reivindicar sus intereses y preocupaciones de seguridad, localizadas principalmente en el flanco sur, en una cumbre que promete estar protagonizada por la invasión de Ucrania, la crisis energética y la consolidación de China como superpotencia. Saber trasladar los intereses españoles al Concepto Estratégico 2022 también es un reto para España como anfitrión de la cumbre.



**Europa
Ciudadana**



**Europa
Ciudadana**

www.europaciudadana.org