

España y la OTAN: comienza la cuenta atrás para la Cumbre de Gales

Félix Arteaga | Investigador principal de Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano.

Tema

Los días 4-5 de septiembre de 2014 tendrá lugar la Cumbre de la OTAN en Gales. Lo que en principio parecía una reunión de trámite se ha convertido gracias a la crisis de Ucrania en una Cumbre donde los aliados tendrán que pronunciarse sobre algunas cuestiones fundamentales que planean sobre la Alianza desde hace tiempo sin resolverse.

Resumen

Las expectativas de la Cumbre de la OTAN en Gales cambiaron radicalmente por la crisis de Ucrania. Si antes de ella el problema de la agenda era encontrar un orden del día capaz de atraer la atención política y mediática en un clima político, económico y de opinión poco favorable a cuestiones relacionadas con la Defensa, ahora se trata de evitar que la crisis ucraniana acapare la agenda de la Cumbre. Inicialmente, la agenda se centraba en cubrir el vacío operacional creado tras la salida de Afganistán, reequilibrar las contribuciones nacionales tras el desplazamiento (pivot) de EEUU a Asia-Pacífico, o encontrar un nuevo modelo de relación con los socios (partners). Pero ahora, los Estados miembros deberán considerar la inclusión o no de cuestiones relacionadas con la defensa colectiva, el reparto de la carga, el despliegue en los países del Este y las relaciones con Rusia, entre otros.

La agenda se comenzará a discutir a partir de la reunión de ministros de Defensa aliados del 3-4 de junio en Bruselas, aunque algunos países ya han comenzado a reflexionar sobre las implicaciones que tienen para ellos las cuestiones candidatas. Con este ARI, el Real Instituto Elcano trata de estimular la reflexión y el debate en España sobre los distintos asuntos susceptibles de formar parte de la agenda de Gales, evaluar sus implicaciones y conocer las distintas posiciones existentes.

Análisis

Introducción

Desde el final de la Guerra Fría, la OTAN ha seguido un proceso de transformación que le ha permitido pasar de ser una organización regional de defensa colectiva a una institución de seguridad con vocación global. Sin la percepción de una

amenaza militar concreta, la OTAN ha tratado de adaptar sus instrumentos de defensa colectiva a los nuevos retos de seguridad y a las nuevas funciones de gestión de crisis y de seguridad cooperativa. La evolución supuso la ampliación de su espacio geográfico de actuación y del número de Estados miembros y socios con los que cuenta para llevar a cabo sus funciones. Con la ampliación se hizo necesario flexibilizar el funcionamiento para no caer en la inacción o en el bloqueo de las decisiones unánimes debido a las diferencias de intereses y culturas estratégicas de los anteriores.

No ha sido un proceso fácil y a lo largo de él han aparecido, cerrado en falso o reabierto fisuras entre los Estados miembros que alcanzaron su máximo nivel durante la guerra de Irak en 2003 y que se evidenciaron en la guerra de Libia de 2011, pocos meses después de que se diesen por superadas con el Nuevo Concepto Estratégico aprobado en Lisboa. Son diferencias que tienen que ver con el uso del instrumento militar, la evolución de la Alianza y el reparto de la carga y de las responsabilidades que se han acentuado a medida que han ingresado nuevos miembros. No se cuestiona su utilidad como organización militar porque presta servicios esenciales de estandarización, formación, coordinación y multiplicación de las capacidades nacionales, pero se duda que pueda afrontar compromisos cuyos objetivos estratégicos no pueden gestionarse mediante una organización militar.

La Cumbre de Gales llega en un momento en el que las políticas de defensa de los aliados se enfrentan a una reestructuración motivada por el fin de las grandes operaciones internacionales, los efectos de la crisis económica, los cambios en la forma de proyectar las fuerzas y las dudas sobre el valor del instrumento militar para solucionar todo tipo de conflictos internacionales.¹ En mayor o menor medida, todos los aliados se encontraban en ese proceso de reflexión cuando estalló la crisis de Ucrania. Ahora, y además de responder a esas dudas existenciales, los aliados tendrán que dar respuesta a las demandas de algunos aliados que ven en Rusia un peligro y pretenden que la Alianza vuelva a sus orígenes y se centre en la defensa territorial y en la contención militar.

Dada la influencia de la crisis de Ucrania en el devenir de la Cumbre de Gales y la fluidez de la situación estratégica, parece lógico que todos los Estados miembros hayan eludido pronunciarse sobre la agenda hasta ahora, aunque algunos países han puesto en marcha mecanismos de coordinación intergubernamentales para preparar y seguir el proceso negociador que se inicia con la reunión de los ministros de Defensa del 3-4 de junio en Bruselas.

La OTAN tras Afganistán y la revisión de los partenariados

A fecha de hoy, la OTAN mantiene los planes previstos para Afganistán, aunque todavía no se ha cerrado con el nuevo gobierno el acuerdo sobre el estatuto de las

¹ Para conocer sus efectos sobre la defensa española y occidental, véase Félix Arteaga (2013), "La Defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la Defensa en España", *Elcano Policy Paper*, nº 3/2013.

fuerzas que queden allí en misión de entrenamiento. No obstante, la salida de Afganistán –las últimas tropas de EEUU lo harán en 2016 según acaba de anunciar el presidente Obama en West Point– afecta al futuro de la OTAN en la medida en que se corre el riesgo de perder todo el acervo conseguido de interoperabilidad, consultas e interacción entre aliados y socios. Para evitarlo, se espera que en Gales se adopten medidas para mantener el adiestramiento y las capacidades de los Estados miembros (*Connected Force Initiative*, CFI) y socios (*Enhanced Partnership Package*, EPP) para participar en la función principal de gestión de crisis.

La actualización de los partenariados parece otro punto seguro de la agenda de Gales. El proceso de globalización de la OTAN pasa por abrirse a nuevos socios y consolidar la relación mantenida con ellos en misiones internacionales como las de Afganistán. Entre otras, los aliados deberán decidir si acompañan o no a EEUU en su pivote hacia Asia-Pacífico, donde cuenta con socios estratégicos como Japón, Australia y Nueva Zelanda; si se puede superar el estatuto de neutralidad de socios como Finlandia, Suecia y Austria y la forma en que se articula la cooperación con organizaciones regionales de seguridad en la gestión de crisis. Esta última cuestión afecta a las relaciones entre la OTAN y la UE porque la UE pasó a ser un socio más de la OTAN en el último Concepto Estratégico aprobado en Lisboa, por lo que ahora, y al igual que el resto de partenariados, precisa ahora una redefinición de las relaciones de seguridad y defensa entre los socios. Superar el estancamiento de la colaboración OTAN-UE (Berlin-plus) podría ser un objetivo ambicioso en la agenda de Gales, aunque difícilmente se incluirá en ella si no hay expectativas de acuerdo sobre el reparto de tareas.

Los nuevos modelos de asociación sobre los que se especula ofrecen un modelo más parecido a una red flexible de actuación interconectada que a una organización jerárquica, ya que es difícil que todos los socios participen en todas las iniciativas y compartan los mismos intereses de seguridad. Los socios esperan que las nuevas modalidades de asociación les reporten beneficios, además de cargas, y esperan que estos se concreten en la Cumbre. Sin embargo, y como muestra el caso de Ucrania, será muy difícil que la OTAN proporcione a sus socios el mismo tipo de garantías que presta a los miembros de pleno derecho.

A España le interesa beneficiarse de un programa colectivo en OTAN para mantener el nivel de operatividad e interconectividad de sus Fuerzas Armadas. Por un lado, su existencia permitiría paliar los recortes en los programas nacionales de adiestramiento que se producen tras la salida de Afganistán, ya que las unidades no dispondrán de los créditos extraordinarios que les permitían adiestrarse para participar en las rotaciones de ISAF. Pero por otro, la utilidad de los programas depende del objetivo de adiestramiento que se fije y del coste de los mismos, ya que las Fuerzas Armadas españolas tienen sus propias prioridades de adiestramiento y los recursos con los que cuentan son muy limitados.

El desarrollo de los partenariados también le interesa a España para tejer redes de colaboración en el Sur, donde reside su prioridad estratégica. Al definirse en ellos quién contribuye, con qué y dónde, España deberá prever que participar o liderar en cualquier partenariado entre el Mediterráneo y el Sahel le obligará a aportar unas capacidades militares determinadas. Entre las opciones posibles, debe sopesar las ventajas e inconvenientes de asumir un papel de liderazgo (*framework nation*) regional que obligaría a España a articular un conjunto de capacidades propias de actuación sobre las que se podrían sumar terceros para complementarlas y potenciarlas. Como el concepto obliga a una integración entre los participantes en materia de capacidades, también habría que estudiar qué implicaciones industriales tendría para España.

Reformas estratégicas

El anuncio del pivote de EEUU hacia Asia-Pacífico y su decisión de “liderar desde detrás” abrieron el debate sobre si el repliegue estadounidense de Europa propiciaría la autonomía militar europea, al igual que el *decoupling* estadounidense de los años 80 condujo a la reactivación de la Unión Europea Occidental. La retirada pondría a los europeos ante el dilema de asumir los costes y responsabilidades que abandone EEUU, una contingencia que depende de que EEUU verbalice formalmente esa voluntad (Gales sería una oportunidad para hacerlo) o la lleve a cabo materialmente reduciendo su presencia militar.

El secretario de Defensa de EEUU, Chuck Hagel,² ha anunciado el interés estadounidense en acometer cambios profundos, lo que hace pensar en que podrían presentar en Gales propuestas para exigir a los europeos que asuman su cuota del esfuerzo, algo que los electores y representantes estadounidenses vienen reclamando a sus dirigentes políticos con insistencia creciente y que llevaría a la reinención de la defensa colectiva (*Military Plus Strategy*) e, incluso, a la revisión de las relaciones transatlánticas. Las propuestas de reforma estructural pueden variar desde el encargo de un nuevo Concepto Estratégico o, en su defecto, a la adopción de una Directiva Política (*Political Guidance*) que orientaría los cambios a impulsar sin entrar en el complejo debate ideológico y conceptual de un Concepto. Sea cual sea la propuesta que se incluya en la reconfiguración estratégica, todas ellas apuntan al agotamiento de un modelo de contribución a la carta en la OTAN que ha permitido a los aliados europeos beneficiarse de la mayor contribución de EEUU. Y cualquier revisión de las contribuciones y responsabilidades entre ambas organizaciones obligará a España a modificar su cuota proporcional al alza.

También se abre paso un escenario que podíamos denominar de “regionalización”. En la medida que la exposición de los Estados miembros varía más con su ubicación geográfica, la percepción de los riesgos y la movilización de las respuesta se articula en subagrupaciones como las nórdicas, orientales o del sur. La

² Discurso en el Wilson Centre del 2 de mayo de 2014.

regionalización se traduce en que la OTAN haga cosas concretas (ejercicios, planeamiento de escenarios y de contingencia, alerta temprana...) en cada uno de los posibles escenarios de intervención.

Bien negociada, la regionalización puede ser una oportunidad para España que contribuya a reforzar su actuación individual en el Sur, pero mal llevada, España puede ver cómo se posterga el Sur en beneficio del Este. Reivindicar la regionalización reforzaría la capacidad de asociación con aliados y terceros países en el marco OTAN, aprovechando las oportunidades diplomáticas del Diálogo Mediterráneo y las militares derivadas de la regionalización.

Reformas militares

La ventaja comparativa de la OTAN reside en su acervo doctrinal, operativo, organizacional y de gestión de crisis. Presta servicios de estandarización, capacidades de mando y control y de control del espacio aéreo, permite la formación en entornos de trabajo multinacionales y legitima en gran parte el esfuerzo militar de sus Estados miembros y socios a través de sus acuerdos. Esta paleta de instrumentos (*toolkit-box*) militares, duros y blandos, tangibles e intangibles, parece suficiente para justificar la existencia de la OTAN, pero no permite asumir compromisos no militares, por lo que se puede optar en Gales por reducir el nivel de ambición de la organización, limitándose a realizar aquellas funciones donde goza de ventaja comparativa. Tanto reduciendo el nivel de ambición como apostando por nuevas capacidades, la OTAN se encamina a una modificación de su estructura y carácter (*posture*), lo que reavivará las tensiones para redistribuir la carga (*burden sharing*) o desarrollar mecanismos de cooperación industrial (*smart defence*).

La reestructuración (*re-posturing*) afectará a la forma de disuadir y al espectro de misiones posibles. Las capacidades convencionales y nucleares de la OTAN ya no son un factor de disuasión eficaz frente a la tipología actual de conflictos. Sin embargo, es difícil dotar a la OTAN de nuevos instrumentos no militares tanto por razones de inercia organizacional (no se puede adaptar el planeamiento militar a nuevas dimensiones de seguridad como la energética, ciberseguridad, terrorismo u otros) como de recursos (la OTAN no ha podido articular la capacidad civil que aprobó en Lisboa). En lo que respecta a la amplitud del espectro de operaciones, el secretario general de la OTAN viene advirtiendo que si los Estados miembros continúan desprendiéndose unilateralmente de capacidades críticas, la OTAN acabará limitando su actuación a unas cuantas misiones del espectro.

En la agenda de Gales se esperan orientaciones políticas sobre las estrategias de seguridad marítima y ciberdefensa que necesita la OTAN para implementar su Concepto Estratégico de 2010. Ambas esferas son de gran interés para la defensa y la seguridad de España, como reconoce la Estrategia de Seguridad Nacional de 2012 y en las subestrategias específicas que se están desarrollando desde la vertiente nacional. En el aspecto operacional, el reto está en mantener su

capacidad de proyección a medida que cada vez más países disponen de medios para impedir el acceso a escenarios conflictivos (*anti-access/area-denial*, A2/AD) o de medios de destrucción masiva que disuadan cualquier intervención externa. Lo anterior afecta a la capacidad de actuación de la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF) concebida para actuar “fuera de área” y a la posible contribución aliada al pivote estadounidense hacia Asia-Pacífico. España siempre ha contribuido a los despliegues de la NRF y pretende estar en condiciones de hacerlo mediante su futura Fuerza Conjunta, por lo que deberá valorar cualquier decisión que se adopte respecto a las zonas y capacidades a desplegar.

La defensa antimisiles ha estado presente en las últimas cumbres de Lisboa y Chicago. El programa de la OTAN es, en realidad, un programa de EEUU y su desarrollo depende básicamente de la situación política y presupuestaria en ese país. Independientemente de la oposición rusa a su despliegue, las decisiones sobre el mismo acusan problemas políticos y presupuestarios. Los primeros proceden de la renuencia republicana en EEUU a financiar un programa que comienza asegurando la defensa europea en sus primeras fases y que sólo al final del programa protegería a EEUU de los misiles intercontinentales. Los segundos se agudizarían si se acelera el calendario de despliegue por la crisis de Ucrania, salvo que los participantes en el mismo se avengan a incrementar sus contribuciones (en junio de 2013 se modificó el presupuesto de defensa de EEUU para que los aliados de la OTAN abonaran la mitad del gasto). Para España, que participa en el despliegue naval del programa (fase I de 2011), el reforzamiento del despliegue de sistemas AEGIS terrestres en Rumanía (fase II de 2015) y de interceptores en Polonia reduciría el valor de su contribución al programa desde Rota.

Reformas institucionales

Las reformas institucionales son otro elemento clásico en las agendas de las Cumbres. La OTAN ha transformado profundamente su estructura militar durante las últimas décadas, por lo que las reformas parecen apuntar en Gales hacia la flexibilización de decisiones e instrumentos. A falta de progresos reales en el enfoque integral (*comprehensive approach*) que permitiría el trabajo entre miembros y socios, la OTAN debe progresar en la integración de los contribuyentes a cada operación independientemente de su estatuto de participación (es difícil pensar que los socios importantes se adhieran a participar en actividades de cuyo planeamiento y decisiones importantes se les ha excluido).

Comienza a cobrar fuerza la convicción de que es necesario mejorar la calidad del consenso en los procesos de decisiones porque se observa un desfase entre la conclusión de acuerdos y su ejecución práctica. En los primeros participa un grupo –cada vez más reducido– de diplomáticos y militares concedores de las cuestiones transatlánticas, pero luego esas decisiones se cuestionan desde las capitales por miembros de los gobiernos que no las consideran vinculantes ni prioritarias. Si no se remedia el declive de cultura estratégica de los dirigentes y de las sociedades occidentales, será difícil justificar la necesidad de proteger

militarmente sus valores y estilo de vida y, por lo tanto, la necesidad de contribuir a una organización de la que siguen dependiendo la seguridad y la defensa de los países occidentales.³ Los presupuestos son un ejemplo, pero no el único, de lo anterior. La tradicional divergencia de los esfuerzos presupuestarios entre aliados y entre aliados europeos y americanos se ha ido agudizando de camino a Gales (declaraciones de Robert Gates tras Libia, generalización de la austeridad presupuestaria –*sequestration* incluida–) a medida que resulta difícil justificar que unos se ven obligados a incrementar su esfuerzo militar para compensar la desinversión de otros. En Gales parece obligado tomar medidas para frenar y equilibrar los presupuestos de Defensa, tanto por razones militares como industriales, pero se va abriendo paso que estas declaraciones serán inútiles si siguen siendo vinculantes sólo para los ministros de Defensa y Exteriores y no para los gobiernos (incluidos los ministros de Hacienda), lo que obliga a reconsiderar el proceso colectivo de adopción de decisiones.

En la última Cumbre de Chicago, la secretaria de Estado Hillary Clinton se mostró favorable a incluir la ampliación en próximas agendas, pero una cosa es prorrogar en Gales la ambivalencia aliada a propósito de la ampliación –reiterar las declaraciones favorables a una política de puertas abiertas– y otra distinta admitir a países como Georgia (al que sí se le podía permitir acceder al *Membership Action Plan*) y Macedonia, que generan problemas con Rusia y Grecia, o como Bosnia-Herzegovina y Montenegro, que no aportan ningún activo relevante a la OTAN. Ahora que la crisis de Ucrania ha reactivado la defensa territorial en detrimento de las actuaciones “fuera de zona”, parece difícil que se admitan candidaturas que pongan a la OTAN ante el dilema de aplicar o no el artículo 5.

Repercusiones de la crisis de Ucrania

Ucrania no es un Estado miembro de la OTAN, por lo que no puede esperar ninguna intervención colectiva en su defensa, a diferencia de otros países como Polonia y Lituania, que han solicitado asistencia a sus aliados para prevenir actuaciones agresivas de Rusia. De las tres funciones principales de la OTAN, la defensa colectiva se ha ido relegando tras la Guerra Fría debido a la falta de un adversario. La crisis de Ucrania ha permitido a los mentores de la defensa territorial resucitar la contención militar frente a Rusia, abogar por despliegues militares de fuerzas en las fronteras del Este, pedir que se lleven a cabo planeamientos militares adelantados y evitar la reducción del espectro militar de actuación, incluidas las armas nucleares.

Parece lógico que el Consejo Atlántico apruebe algunas medidas adicionales a las ya tomadas para reasegurar a los aliados más preocupados por la deriva rusa. Pero lo que hay que debatir camino de Gales es si el procedimiento de asistencia a esos

³ Aunque no parece probable que se incluya en la agenda de Gales, la OTAN se enfrenta a un problema de cultura estratégica porque los países occidentales –y sólo ellos– cuestionan el valor del instrumento militar en las relaciones internacionales y en la solución de los conflictos y crisis, con lo que es difícil justificar el esfuerzo de la defensa.

países va a ser individual o colectivo y si su duración será temporal, permanente o “mientras sea necesario” como propone el secretario general Rasmussen. Lo primero es importante porque desplegar individualmente conlleva el riesgo de enemistarse con Rusia o con los países que se oponen a una asistencia militar sobredimensionada. Por otro lado, un despliegue permanente obligaría a crear una infraestructura de la OTAN en el Este que no se ha afrontado con anterioridad porque existía el compromiso con Rusia de no hacerlo y, además, porque obligaría a los países afectados con planes de refuerzo a afrontar gastos importantes para acoger a las tropas desplegadas).

Para España no tiene las mismas implicaciones contribuir a un despliegue temporal, en el marco de una acción colectiva –todos los miembros acuerdan y todos participan–, que participar en un despliegue particular junto a un grupo de países. En tiempos de austeridad como los que corren también debe tenerse en cuenta que no representa el mismo esfuerzo económico y material desplegar medios aéreos o navales que unidades terrestres. Por la misma razón no es lo mismo realizar un despliegue temporal que otro permanente de fuerzas, con lo que la posición española en Gales deberá sopesar el fondo y la forma de mostrar la solidaridad con sus aliados del Este de Europa, dadas las implicaciones de su decisión.

Las apelaciones a la solidaridad aliada para reasegurar a los Estados miembros limítrofes con Rusia tienen una base emocional y otra objetiva. España debe mostrarse sensible a la preocupación de algunos aliados y actuar solidariamente en función de los hechos, no de las percepciones subjetivas. Sólo la constatación de un supuesto de agresión armada del artículo 5 permitiría el respaldo político y social que precisa una actuación armada.⁴ Ahora, previsiblemente, los países que se consideran amenazados por algunas acciones rusas en sus fronteras exigirán que se incluyan explícitamente en el artículo 5 para automatizar la respuesta aliada. Esa petición ya se discutió durante la elaboración del Concepto Estratégico aprobado en Lisboa y se acordó desdoblarse su aprobación en dos actos: invocación del mecanismo de consulta del artículo 4 para que los afectados argumentaran el impacto del riesgo/amenaza sobre las poblaciones y territorios aliados (tal y como hicieron Polonia y Lituania) y –si existía unanimidad en la apreciación– activar la solidaridad aliada mediante el artículo 5. Esta interpretación favorece a España porque le permitiría, en función de las circunstancias, solicitar su aplicación a Ceuta y Melilla, mientras que la interpretación tradicional excluía esa posibilidad.

Las relaciones entre OTAN y Rusia también serán objeto de debate en el camino a Gales. Aunque las decisiones dependan de la evolución de los acontecimientos en Ucrania, existen partidarios de restringir esas relaciones de forma sustancial (suprimir el Consejo OTAN-Rusia), otros favorables a preservar la interlocución estratégica con Rusia (Irán, Siria, Afganistán, Oriente Medio...) y otros que abogan

⁴ En el Barómetro del Real Instituto Elcano de abril de 2014 sólo un 3% de los encuestados españoles cree que la UE debería realizar alguna acción militar (p. 71).

por una nueva interlocución con Rusia (*re-engagement*). Frente a países que ven en Rusia una amenaza existencial o en Ucrania un punto de inflexión, otros tratan de evitar que se corten todos los puentes de relación con Rusia, un no aliado indispensable para afrontar retos globales de seguridad. Este es otro aspecto en el que España deberá reflexionar porque acude a Gales con la etiqueta de país equidistante –si no rusófilo– por sus reticencias a seguir los planteamientos más agresivos respecto a Rusia de otros aliados.

España tiene una asociación estratégica con Rusia, al igual que Alemania, Francia e Italia, por lo que deberá sopesar el coste de la percepción rusa y de sus afines europeos a la hora de defender sus intereses nacionales. Dada la complejidad y la fluidez de la situación, España deberá actuar de forma calculadora y pragmática, analizando riesgos y oportunidades de cada situación, decidiendo caso por caso y evitando verse atrapada en decisiones emocionales o automáticas.

Conclusiones para una Cumbre de interés para España

En España, como en otros países de la OTAN, la defensa se enfrenta a una reestructuración inevitable debida a cambios estratégicos que afectan a la OTAN: disminución de la prioridad europea de EEUU, fin de las grandes misiones internacionales, dificultades económicas y cambio de cultura estratégica; a los que hay que añadir su diferencial de riesgo respecto al Sur. España debería acudir a Gales con una idea clara del modelo de Defensa que precisa para atender sus intereses nacionales si quiere influir en las decisiones que se tomen en la Cumbre.

El proceso de preparación comienza a principios de junio y España debería articular un mecanismo de coordinación interministerial que siguiera su desarrollo, ya que las decisiones a tomar trascienden el ámbito de la Defensa. Las posiciones a tomar dependen de la evolución de la agenda pero en función de lo explicado parece que entre los criterios de partida para la negociación podrían considerarse los siguientes:

- Apoyar la evolución de la OTAN hacia la globalización y la seguridad y evitar que la coyuntura de Ucrania modifique esa evolución.
- Solidarizarse con los aliados del Este de forma pragmática, sopesando sus intereses y compromisos.
- Favorecer la atención de la OTAN hacia los escenarios estratégicos regionales del Sur (regionalización) y fomentar los partenariados para atender su prioridad estratégica en el Sur.
- Apoyar el desarrollo del programa actual de defensa antimisiles y los relacionados con la seguridad marítima y la ciberdefensa.
- Apoyar la implicación de la OTAN en los retos estratégicos del Sur, evitando que la atención debida al Este se preste en detrimento del Sur.