

## La OTAN se actualiza: el Concepto Estratégico de Madrid

Félix Arteaga | Investigador principal, Real Instituto Elcano

Luis Simón | Director de la oficina de Bruselas e investigador principal, Real Instituto Elcano | @LuisSimn 

### Tema

La Alianza Atlántica ha convocado una Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno en junio de 2022 en Madrid para aprobar un nuevo Concepto Estratégico que actualice el de Lisboa de 2010.

### Resumen

La OTAN va a actualizar su Concepto Estratégico en Madrid para adecuar sus directrices políticas y militares al nuevo contexto estratégico tras una década de cambios que incluye acontecimientos tan relevantes como la campaña de Libia, la invasión rusa de Crimea, las discrepancias entre los líderes estadounidenses y europeos a propósito de la OTAN y de la autonomía estratégica, el Brexit, las tecnologías disruptivas y la salida de Afganistán, entre muchos otros acontecimientos que justifican la actualización.

El Concepto Estratégico de Madrid deberá orientar sobre cuestiones clave para la Alianza como reforzar el vínculo transatlántico, adecuar la disuasión y la defensa a las nuevas amenazas, definir el papel de la OTAN en la competición estratégica entre China y EEUU, sopesar el catálogo y prioridad de las funciones principales de la OTAN, revisar el reparto de la carga, atender a las tecnologías disruptivas o vitalizar los partenariados, entre otras.

Este análisis describe los elementos principales de cada debate y sus posibles repercusiones para los intereses nacionales de seguridad y defensa, al que seguirán análisis similares que el Real Instituto Elcano ha encargado a expertos de siete países aliados de referencia (EEUU, el Reino Unido, Francia, Alemania, los Países Bajos, Italia y Portugal) para conocer la aproximación de sus respectivos países al Concepto Estratégico de Madrid. Tras las publicaciones anteriores, el RIE elaborará un análisis de síntesis en perspectiva española y con recomendaciones concretas para el Gobierno de España.

## Análisis

Los conceptos estratégicos describen la forma en la que la Alianza y los aliados darán respuesta a los retos, amenazas y oportunidades que cada momento histórico plantea a su seguridad y defensa. Codifican lo que ha cambiado en el ambiente de seguridad en los años previos a su adopción y prescriben lo que debe cambiar dentro de la OTAN en los siguientes, a través de directrices políticas y militares para que la organización adapte sus funciones y capacidades al nuevo contexto estratégico.<sup>1</sup> A este ejercicio de reflexión interna, que sirve para reforzar la cohesión entre los aliados, le sigue un ejercicio de comunicación estratégica hacia sus poblaciones, socios y rivales mediante la aprobación de un nuevo Concepto Estratégico y la presencia y Comunicado de los jefes de Estado y de gobierno en una cumbre, como la próxima en Madrid el 27-28 de junio de 2022, que por esa razón no será una cumbre cualquiera, sino una que va a marcar la orientación de la OTAN durante los próximos años.

El secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, pensó iniciar el proceso de actualización del Concepto Estratégico de Lisboa antes de la Cumbre de Londres de 2019, pero las discrepancias políticas entre los aliados desaconsejaron su puesta en marcha. En su defecto, convocó a principios de 2020 un grupo de expertos para realizar un ejercicio no oficial de reflexión estratégica: *NATO 2030: United for a New Era*.<sup>2</sup> Sus recomendaciones se hicieron públicas tras el cambio de presidencia en EEUU y la última de ellas hace referencia al lanzamiento de un nuevo concepto estratégico. Los jefes de Estado y de gobierno de la Alianza recogieron ese guante durante su cumbre en Bruselas en junio de 2021 y encomendaron oficialmente al secretario general la revisión del Concepto Estratégico dentro de la agenda *NATO 2030*.<sup>3</sup>

Aunque todavía es pronto para conocer el contenido del Concepto Estratégico de Madrid, tanto la mencionada agenda *NATO 2030* como el comunicado del Consejo Atlántico de Bruselas parecen prefijar los principales temas a abordar, entre los que cabría destacar: el refuerzo del vínculo transatlántico; la adaptación de la OTAN a una era dominada por la rivalidad estratégica entre grandes potencias, que se traduce principalmente en la necesidad de reforzar la disuasión con Rusia y abordar el desafío chino; la revisión de la prioridad de la OTAN (seguridad cooperativa y gestión de crisis); el reparto de la carga entre EEUU y Europa; la resiliencia; la innovación tecnológica; los partenariados; y el nexo clima-seguridad.

---

<sup>1</sup> Para una descripción de los conceptos anteriores, véase Félix Arteaga (2010), “El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: lógica y estructura”, ARI nº 2/2010, Real Instituto Elcano, 8/1/2010.

<sup>2</sup> Reflection Group (2020), *NATO 2030: United for a New Era*, 25/XI/2020.

<sup>3</sup> La agenda *NATO 2030* –distinta del informe del Grupo de Reflexión anterior– se refrendó en junio de 2021. Véase [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf).

El procedimiento para elaborar el Concepto Estratégico de Madrid se canaliza a través de un proceso en el que van a participar todos los Estados miembros y cuyas conclusiones tendrán que refrendar los jefes de Estado y de gobierno durante la Cumbre de Madrid.<sup>4</sup> A lo largo de este procedimiento, y durante los próximos meses, los países aliados irán fijando sus posiciones respecto a cada uno de los puntos de interés que ahora se describen.

### Vínculo transatlántico

Las referencias a la importancia del vínculo transatlántico y al carácter político de la Alianza son comunes en todos los conceptos estratégicos, y actúan como una suerte de prólogo. Dicho esto, el cambio de paradigma estratégico, protagonizado por la reemergencia de la competición entre grandes potencias, y tras la incertidumbre generada en torno a la cohesión transatlántica en los últimos años, lo convierten, seguramente, en uno de los apartados más importantes de cara a la Cumbre y al Concepto Estratégico de Madrid.

La reafirmación del vínculo es obligatoria tras un período de turbulencias. La llegada de Donald Trump a la presidencia de EEUU en enero de 2017 y sus *inusualmente explícitas críticas a la OTAN* y a los países europeos suscitaron importantes dudas entre los aliados europeos respecto al compromiso estadounidense con la defensa del viejo continente, y los llevaron a dar un impulso a la agenda de “*autonomía estratégica*” en el marco de la UE. El giro hacia Asia y la prioridad de China en las Administraciones de EEUU completaron un contexto de incertidumbre en el que el presidente francés Emmanuel Macron llegó a afirmar que *la OTAN se encontraba en “muerte cerebral”*. A lo anterior se añadió la contestación en algunos países de los valores democráticos y de Estado de Derecho que han mantenido la cohesión interna y que precisan una reafirmación decidida.

Con estos antecedentes, parece obligado que el Concepto Estratégico de Madrid reflexione sobre algunos aspectos del vínculo transatlántico, como la reafirmación de los valores del Tratado del Atlántico Norte, la centralidad de la OTAN para EEUU y de sus aliados europeos, la respuesta de la OTAN al desafío de China y a la seguridad en la región Asia-Pacífico, la vigencia del art. 5 y la recomposición de las relaciones OTAN-UE para integrar el concepto “abierto” de la autonomía estratégica europea. La Alianza se resiste a reconocer que las relaciones entre las dos orillas del Atlántico Norte ya no ocupan el centro de la seguridad global. El Concepto Estratégico de Madrid tendrá que encajar las preocupaciones de seguridad de los europeos en su vecindad con las de los norteamericanos en el Indo-Pacífico, con un reparto de roles y responsabilidades. La emergencia de China cómo un reto sistémico –aunque todavía no un adversario– para la OTAN coloca a los europeos en la disyuntiva de acompañar a EEUU en su pulso

---

<sup>4</sup> El anterior Concepto Estratégico se elaboró por el secretario general de la OTAN tras las recomendaciones de un grupo de expertos liderado por Madeline Albright. Esta vez, el secretario general Stoltenberg sólo ha contribuido con unas recomendaciones propias (*NATO 2030. A Transatlantic Agenda for the Future*) que no son vinculantes para la elaboración del Concepto Estratégico de Madrid.

geopolítico o mantener su propia estrategia.<sup>5</sup> La respuesta que se dé al reto de China puede reforzar el vínculo transatlántico o acelerar su deterioro.

Las relaciones transatlánticas se fundamentan en unos valores que unían a sociedades que compartían esos valores y una identidad colectiva gestada durante la Guerra Fría. Sin embargo, la longevidad de la OTAN no ha podido evitar que sus valores y su identidad hayan entrado en crisis a medida que se ha producido el relevo generacional, y hace patente la necesidad de renovar el vínculo transatlántico a través de un relato moderno para las nuevas generaciones, de ahí la importancia del vínculo en el futuro Concepto. Este tendrá que esforzarse en respaldar la retórica liberal de los valores con el pragmatismo realista de los intereses y es de esperar un mayor refuerzo del vínculo transatlántico si se explica bien qué valor añade la OTAN a la seguridad cotidiana de sus miembros, sociedades y ciudadanos.

Dada la primacía de los valores en la política exterior y de seguridad española y europea, su reafirmación contará seguramente con apoyo nacional, al igual que la centralidad del vínculo transatlántico, como reiteran todos los documentos oficiales.<sup>6</sup> En ellos también se apoya el desarrollo de la autonomía estratégica europea, con la OTAN y los aliados cuando sea posible y en solitario cuando sea necesario. Un concepto de autonomía que también es abierto para la cooperación industrial y tecnológica dentro de la Alianza. Más difícil será definir la posición española en relación con China y Asia-Pacífico debido a su limitada proyección estratégica en esa región y a la necesidad de coordinar su posición con la política exterior y de seguridad de la UE.

### Disuasión y defensa

La OTAN aprobó su postura de disuasión y defensa tras la aprobación del Concepto Estratégico de Lisboa para disponer de una combinación de capacidades adecuada a los distintos escenarios posibles.<sup>7</sup> A falta de un adversario concreto, las capacidades a conseguir sólo podían ser genéricas, pero la invasión rusa de Crimea en 2014 y su hostilidad creciente obligaron a redefinir nuevamente la postura militar de la Alianza. La OTAN tuvo que desplegar fuerzas en la frontera oriental para reasegurar a los aliados y reforzar su capacidad de disuasión.

La agresión rusa obligó a invertir el procedimiento natural y, desde 2014, la OTAN tuvo que adaptar su postura de disuasión y defensa a la nueva situación sin esperar a la revisión formal del Concepto Estratégico de Lisboa. Comenzó por reforzar sus medidas de aseguramiento y adaptación en el flanco oriental (*Readiness Action Plan*) en 2014,<sup>8</sup> a la que siguió la revisión de su estrategia militar (*MC 400/4*) en 2019, la adaptación de su defensa y disuasión en la zona euroatlántica (*Defence and Deterrence in the Euro-*

---

<sup>5</sup> Comisión Europea (2019), "EU-China: a strategic outlook", 12/III/2019.

<sup>6</sup> Entre los últimos: Directiva de Defensa Nacional 2020, 11 de junio; Directiva de Política de Defensa 2020, 6 de agosto; y Estrategia de Acción Exterior 2021-2024.

<sup>7</sup> "Deterrence and Defence Posture Review", Cumbre de Chicago, 21/VI/2012.

<sup>8</sup> El *Readiness Action Plan* aprobado en la Cumbre de Gales triplicó la *NATO Response Force* (NRF), creó la *Very High Readiness Joint Task Force* (VTJF) y ocho cuarteles generales (*NATO Force Integration Units*) para reforzar el despliegue aliado en el Este de Europa.

*Atlantic Area*, DDA) en 2020 y el concepto fundamental de combate de la OTAN (*NATO Warfigthing Capstone Concept*, NWCC) en 2021.<sup>9</sup> De esta forma, las autoridades militares de la OTAN han ido definiendo durante los últimos años la doctrina, objetivos y capacidades necesarias para hacer frente a la amenaza rusa antes de que se aprobara el concepto político que las haría necesarias.

Las novedades militares no se conocen en detalle debido a su carácter confidencial, pero existiendo una amenaza concreta como la rusa se habrán diseñado a medida de ella, con lo que serán menos reactivas que las previstas en el Concepto Estratégico vigente y que se limitaban a esperar un ataque armado para reaccionar. La nueva estrategia militar debe responder a las nuevas formas de enfrentamiento en todos los dominios (tierra, mar, aire, espacio y ciberespacio) y en sus formas convencionales y no convencionales (guerra híbrida), un cambio de enfoque más enérgico y anticipatorio que precisa ahora una justificación política. Así las cosas, se plantea ahora la necesidad de conciliar el componente político del Concepto Estratégico de Madrid con la estrategia militar ya adoptada, lo que puede plantear problemas si alguno o varios de los aliados no están de acuerdo con los nuevos términos del planteamiento militar.

España ha contribuido y sigue contribuyendo a la disuasión colectiva en las fronteras orientales de la OTAN, por lo que no le será difícil adaptarse a las nuevas orientaciones de disuasión y defensa desde el punto de vista militar. Más difícil podría ser reconocer a la Federación Rusa como una amenaza y actuar en consecuencia desde la perspectiva política porque la cultura estratégica española es renuente a poner nombre a las amenazas para la seguridad nacional y porque adoptar las medidas necesarias conllevaría importantes costes políticos y económicos asociados.

### Rusia, China y la competición estratégica

El Consejo del Atlántico Norte señaló el comportamiento agresivo de Rusia como una “amenaza” en su reunión de junio de 2021 en Bruselas,<sup>10</sup> junto con el terrorismo y otras amenazas asimétricas como las híbridas, la desinformación y los ciberataques. A Rusia se le reprochan –y enumeran– numerosas acciones que ponen en riesgo la seguridad euroatlántica por lo que va a ser el adversario que la Alianza no tuvo en el Concepto Estratégico de Lisboa. Con China, el comunicado del Consejo es más comedido: se la presenta como un “reto sistémico” para el orden internacional y se le pide un comportamiento más responsable con ese orden. Sin embargo, el mencionado informe del grupo de expertos *NATO 2030*, aunque no considera a China una “amenaza militar” como Rusia, la sitúa en pie de igualdad en cuanto amenaza para la seguridad de la Alianza.

Los aliados, incluido España, deberán refrendar las calificaciones anteriores en el Concepto Estratégico de Madrid y las medidas asociadas para revertir esos comportamientos. Las medidas a adoptar frente a la amenaza rusa parecen ya definidas en la nueva estrategia aliada, pero está por ver qué medidas se adoptan frente a China.

---

<sup>9</sup> Jens Ringsmose y Sten Rynning (2021), “NATO’s Next Strategic Concept: prioritise or perish”, *Survival*, vol. 63, nº 5, octubre-noviembre, pp. 147-168.

<sup>10</sup> Brussels Summit Communiqué, 14/VI/2021.

A los aliados se les plantea el dilema de cómo abordar la competición geopolítica entre China y EEUU o adoptar medidas preventivas para disuadir y defender sus intereses de seguridad frente a la proyección china en el vecindario europeo, el alcance de sus capacidades globales y, sobre todo, la aplicación de sus tecnologías disruptivas para erosionar la superioridad militar de la OTAN.<sup>11</sup> En este sentido, el informe *NATO 2030* alerta sobre la estrategia de fusión civil-militar de China, a través de la cuál Pekín adquiriría la propiedad intelectual y los avances de centros de investigación y empresas europeas y occidentales con el objetivo de propulsar su desarrollo militar.

Lo anterior plantea al Concepto Estratégico de Madrid la necesidad de utilizar un lenguaje de diplomacia pública que explique las razones y consecuencias de la vuelta a una estrategia de disuasión y contención. Un esfuerzo de comunicación significativo porque los aliados y sus opiniones públicas se han acostumbrado durante varias décadas a primar la gestión de crisis en detrimento de la defensa colectiva y la disuasión, un hábito que tuvieron que abandonar a toda prisa en 2014 tras la anexión rusa de Crimea para frenar la caída libre del gasto militar y comprometerse a invertir el 2% del PIB en 2024 (*NATO Defence Investment Pledge*). España no figura entre los aliados más preocupados por su proximidad geográfica a Rusia o a Asia-Pacífico, pero tiene que compartir con sus aliados la preocupación por la creciente presencia física de los anteriores en su espacio de interés estratégico en el Mediterráneo y África y por la proyección virtual de sus capacidades híbridas para desestabilizar la seguridad nacional. El patrón de cultura estratégica español es proclive a dar prioridad a la distensión frente a la disuasión, pero tendrá que revisar ese patrón si el Concepto Estratégico de Madrid adopta medidas vinculantes de contención frente a las amenazas rusa y china.

### Las funciones de la Alianza

La OTAN tiene tres funciones fundamentales: defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa, sin ninguna prioridad entre ellas. El Concepto Estratégico de Madrid tendrá que tomar nota de la situación en el flanco oriental y de experiencias como las de Afganistán para dar prioridad a la defensa colectiva frente a la amenaza rusa en detrimento de las funciones de gestión de crisis y seguridad cooperativa. Además de prioridades, los aliados tendrán que evaluar si incluyen nuevas funciones a las tradicionales y se barajan otras como la resiliencia, la ciberseguridad, las pandemias o la disrupción tecnológica, entre otras.

La utilidad de las operaciones de gestión de crisis –las denominadas misiones internacionales, humanitarias o de paz en terminología española– estaba en entredicho antes del Concepto Estratégico de Lisboa. En él se acordó cesar las misiones de combate en Afganistán en 2014 e impulsar la construcción de las capacidades locales para evitar nuevas intervenciones dentro de la función de seguridad cooperativa. El resultado de las operaciones en Libia y en Afganistán ha acabado de desacreditar la función de gestión de crisis, al menos en la modalidad de despliegues masivos de tropas sobre el terreno, y el Concepto Estratégico de Madrid debe postergar su prioridad

---

<sup>11</sup> Agneska Bloch y James Goldgeiger (2021), “Military and security developments involving the People’s Republic of China 2021”, Informe al Congreso del Departamento de Defensa de EEUU, 3/XI/2021.

respecto a la disuasión, necesaria frente a la amenaza rusa, y la seguridad cooperativa, necesaria para reforzar los partenariados locales.

A España seguramente le interesa un orden de prioridades en las funciones de la OTAN que no descuide sus intereses de seguridad en el vecindario sur. El Consejo Atlántico reconoció en junio de 2021 que el deterioro de la seguridad en el Sahel afectaba a la seguridad de la OTAN y se propuso estrechar sus relaciones con los actores regionales. La preocupación obedece tanto a la estabilidad de esos actores locales como a la actuación de los grupos terroristas que siguen entre las amenazas de la OTAN. Pero además de progresar en la seguridad cooperativa, a España le interesa que la OTAN defina cómo va a contribuir a la estabilidad regional, y también a abordar el papel que Rusia y China pueden jugar en la zona.<sup>12</sup>

### El reparto de la carga

El debate sobre el reparto de la carga no amenaza la continuidad de la organización, pero perturba la convivencia. En los últimos años, y desde que en 2014 se establecieron objetivos de gasto para los aliados, la solidaridad y las contribuciones han pasado a medirse casi exclusivamente por el porcentaje del PIB respecto al 2%. Este sistema perjudica a países como España, que aportan a la OTAN un mayor volumen de gasto en contribuciones al presupuesto común, gasto bruto en defensa y equipamiento que muchos de los países que cumplen con el 2% (más que todos, descontando a EEUU, el Reino Unido y Francia) que le permiten disponer y proyectar fuerzas de alta disponibilidad, capacidades marítimas y de transporte estratégico.

El futuro Concepto Estratégico de Madrid debería ampliar el número de indicadores para medir la contribución y, además, introducir mecanismos que compensen la contribución a las actividades de disuasión y defensa como las de presencia avanzada, policía aérea, despliegues marítimos y ejercicios que ha propuesto el secretario general actual. Una métrica más equilibrada favorecería a España, que realiza un esfuerzo por encima de su peso en varios apartados de contribución sin conseguir el reconocimiento debido.

### Resiliencia

Junto a las tres funciones tradicionales, y debido a creciente interacción entre instrumentos militares y no militares de agresión, ante las que deben responder no sólo las fuerzas armadas sino otras instituciones de seguridad de los países, ha crecido la importancia de la resiliencia para la OTAN. La resiliencia, es decir, la capacidad de resistencia y recuperación ante crisis de diversa índole o injerencias externas, complementa la disuasión y es particularmente necesaria cuando las amenazas se dirigen contra objetivos civiles y afectan al funcionamiento de las sociedades, los servicios públicos y las infraestructuras críticas, entre otros. Este es un tema que ha ido ganando peso en círculos OTAN a raíz de la creciente relevancia de amenazas de carácter híbrido, y que está por tanto llamado a ocupar un papel importante en el nuevo concepto estratégico. Si en el pasado la defensa nacional precisaba del concurso de las

---

<sup>12</sup> Para un análisis en profundidad véase Luis Simón (coord.) (2021), "NATO and the South: a tale of three futures", Real Instituto Elcano, mayo, y el capítulo "The South", en el informe *NATO 2030*, pp. 34-36.

capacidades civiles en situaciones de guerra, ahora la disuasión y la defensa precisan esas capacidades también en las situaciones actuales de no-guerra (guerra híbrida, zona gris o conflictos asimétricos) a las que se enfrentan los aliados. Para hacer frente a las amenazas y nuevos riesgos no basta con el poder militar, sino que hay que reforzar la capacidad de resistencia y recuperación de las sociedades (resiliencia) y contar con la colaboración de nuevos actores e instrumentos. No basta ya una respuesta de las fuerzas armadas, sino que hace falta también la respuesta de los decisores políticos y de las sociedades (*whole-of-nation*), así como una adecuación del art. 5.

Cada aliado es responsable de su nivel de resiliencia nacional, incluido el que afecta a sus capacidades militares, pero el planeamiento militar de la OTAN debería incluir el refuerzo de las capacidades nacionales de resiliencia para apoyar los compromisos de sus fuerzas armadas con la OTAN. Sin embargo, la Alianza no puede imponer políticas de resiliencia que escapen al control de los ministerios, diplomáticos y militares. La participación de ministros del Interior o asesores nacionales de seguridad en el Consejo del Atlántico Norte podría incentivar la cooperación entre los aliados mientras que no trate de subordinar competencias y recursos civiles bajo una estructura militar de mando porque cada país gestiona la coordinación de un modo distinto.

Estas nuevas funciones son necesarias para asegurar que la Alianza proteja su capacidad militar frente a los nuevos riesgos, pero sería un error extender esas funciones más allá del ámbito militar y tratar de convertir a la OTAN en una superestructura de coordinación de organizaciones civiles de seguridad. Esas organizaciones cuentan con más recursos y experiencia que la OTAN y competencias propias que no están subordinadas a la coordinación militar. Además, muchos aliados europeos consideran que la UE está mejor capacitada para abordar los desafíos relacionados con la resiliencia de carácter no militar. En este sentido, el desafío sobre como reforzar la resiliencia de los Estados miembros, a través de un enfoque integrado que aborde las dimensiones militar, política, económica y social, está llamado a ser un punto central en el diálogo OTAN-UE.

### Tecnologías emergentes y disruptivas

La cooperación industrial y la innovación tecnológica es un tema que ha ido ganando terreno en círculos OTAN en los últimos años, sobre todo en el ámbito de las tecnologías emergentes y disruptivas. Es cierto que los intereses económicos de las empresas de los países aliados difieren, y que la OTAN no ha conseguido hasta ahora consolidar los cauces de colaboración existentes. Además, la aspiración de la UE a una autonomía estratégica, y su especial atención al ámbito tecnológico-industrial de la defensa, abrió otro capítulo de discordias transatlánticas, actualmente en vías de superación mediante la denominada autonomía estratégica “abierta”, que permitirá a los aliados no miembros de la UE participar en sus iniciativas industriales y tecnológicas.

A las divergencias entre aliados se suma ahora la necesidad de afrontar el desafío que plantea las tecnologías emergentes y disruptivas para la superioridad militar tradicional de la Alianza. En este sentido, el informe *NATO 2030* subraya la importancia de que la Alianza mantenga su ventaja tecnológica frente a posibles competidores, y alerta sobre los avances de China en el ámbito de la innovación. La adopción de la primera estrategia

de Inteligencia Artificial de la OTAN en 2021, la creación del Acelerador de la Innovación en Defensa para el Atlántico Norte (DIANA en sus siglas en inglés) y el lanzamiento del Fondo de Innovación de la OTAN en octubre de 2021<sup>13</sup> representan avances tangibles en el capítulo de la innovación tecnológica, llamado a jugar un papel destacado en la cumbre y el Concepto Estratégico de Madrid.

### Partenariados

Las asociaciones de interés y confianza, los partenariados, permiten a la Alianza explorar avenidas de cooperación con países y organizaciones terceros que comparten intereses y valores con la OTAN.<sup>14</sup> Si bien el concepto partenariado ha estado mucho tiempo identificado como una suerte de “antesala” a la membresía en la OTAN, la baja probabilidad de nuevas ampliaciones hace necesario redefinir el concepto. Por otro lado, el giro de la OTAN de un paradigma dominado por la gestión de crisis a uno donde la competición estratégica entre grandes potencias y la disuasión y defensa recobran su otrora centralidad constituye un incentivo adicional para reconceptualizar los partenariados.

En concreto, la Alianza parece estar avanzando de un modelo relativamente uniforme de partenariados hacia un modelo más flexible, diseñado a la medida de cada socio, y que además pondrá un mayor énfasis sobre los socios prioritarios. Entre los partenariados preferentes de la OTAN cabría destacar seguramente a la UE, sobre todo en lo referente a la resiliencia, la innovación tecnológica, el nexo gestión de crisis-seguridad cooperativa (*capacity building*) y el vecindario sur. A ese mismo nivel cabría subrayar los partenariados de la OTAN en el vecindario inmediato europeo, tanto en el Sur (Diálogo Euromediterráneo e Iniciativa de Estambul) como en el Este (Partenariado para la Paz), y la creciente popularidad del concepto de “resiliencia avanzada”, que expresa la voluntad de la OTAN de reforzar la resiliencia de sus vecinas. Cabe también quizá subrayar a los cuatro socios de la OTAN en la región Asia-Pacífico (Japón, Australia, Corea del Sur y Nueva Zelanda), cuya importancia va en alza dado el creciente interés de la Alianza en la región y en China, si bien el reciente episodio del AUKUS podría suponer un revés para el avance de los partenariados OTAN-Asia Pacífico. Finalmente, y a falta de un partenariado entre los aliados del Sur, cabría señalar otros partenariados, quizá menos prioritarios pero de una importancia específica para algunos países aliados, incluida España, como Colombia o Mauritania.

### Seguridad y cambio climático

La agenda *NATO 2030* y el comunicado del Consejo Atlántico de junio de 2021 reivindican incluir en el Concepto Estratégico de Madrid las implicaciones del cambio climático para la seguridad. Al igual que se mencionó en relación con la resiliencia, la OTAN no debe entrar en las competencias nacionales para reducir sus emisiones y potenciar su sostenibilidad, pero sí que aspira a liderar la adaptación de las fuerzas armadas, sus operaciones e instalaciones al reto del cambio climático para evitar su

---

<sup>13</sup> En el momento de elaborarse este análisis, España no figura entre los suscriptores del Fondo.

<sup>14</sup> Lisa Aronsson y Bret Swaney critican el enfoque geográfico, el limitado empoderamiento o la escasez de los fondos disponibles para los partenariados. Véase “Three priorities for NATO partnerships in a contested world”, *New Atlanticist*, 14/VI/2021.

impacto negativo sobre las funciones básicas de la Alianza. Esta ya dispone desde marzo de 2021 de una Agenda sobre Cambio Climático y Seguridad, a la que se une el Plan de Acción aprobado en junio de 2021.<sup>15</sup> Además de lo anterior, el Concepto Estratégico de Madrid debería reconocer la necesidad de colaborar con terceros, incluidos Rusia y China,<sup>16</sup> frente a un problema de seguridad global. Las fuerzas armadas españolas ya colaboran en la mitigación nacional del calentamiento global y en su adaptación al nuevo contexto medioambiental y energético,<sup>17</sup> pero una armonización de los estándares y objetivos aliados facilitaría su consolidación en el planeamiento de defensa.

## Conclusiones

Este análisis responde a la necesidad de abrir el debate nacional sobre el Concepto Estratégico de Madrid con una primera aproximación del Real Instituto Elcano a la que seguirán las de otros think-tanks aliados, como se ha mencionado anteriormente, para contribuir a la reflexión colectiva y nacional. Sobre estos elementos de reflexión y junto a las actividades programadas para ampliar y profundizar el debate en curso, el Instituto desea contribuir a poner en valor la actualización del Concepto Estratégico de la OTAN y a su aprobación en la Cumbre de la Alianza en Madrid.

---

**Nota:** Con el fin de alimentar la reflexión colectiva y nacional sobre el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, el Real Instituto Elcano ha encargado a expertos de ocho países aliados de referencia (EEUU, Reino Unido, Francia, Alemania, Países Bajos, Italia y Portugal) una colección de análisis que reflejen el actual debate sobre el Concepto Estratégico en sus respectivos países. De esta manera, el Real Instituto Elcano desea contribuir a poner en valor la actualización del Concepto Estratégico y su aprobación en la Cumbre de la Alianza en Madrid que se celebrará en junio de 2022.

---

<sup>15</sup> Consejo del Atlántico Norte (2021), "NATO Climate Change and Security Action Plan", 14/VI/2021, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_185174.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185174.htm).

<sup>16</sup> Brookings y Robert Bosch Foundation (2021), "Finding the right role for NATO in addressing China and Climate Change", noviembre.

<sup>17</sup> Ángel Gómez de Ágreda y Lara Lázaro (2019), "Cambio Climático y Defensa", *Revista Española de Defensa*, diciembre.