

---

## El Concepto Estratégico de Madrid: una (auto)evaluación de los resultados

Félix Arteaga | Investigador principal, Real Instituto Elcano.

Luis Simón | Director de la Oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas e Investigador Principal Real Instituto Elcano | @LuisSimn 

### Tema

Una vez celebrada en Madrid la Cumbre de la OTAN y aprobado su nuevo Concepto Estratégico, los autores comparan sus previsiones de diciembre de 2021 con los resultados ya conocidos.

### Resumen

En diciembre de 2021 el Real Instituto Elcano solicitó a varios expertos europeos que anticiparan sus expectativas y las de sus gobiernos sobre el Concepto Estratégico que se iba a aprobar en Madrid. Los autores de este análisis elaboraron sus propias valoraciones en un documento titulado “La OTAN se actualiza: el Concepto Estratégico de Madrid”, que se publicó en diciembre de 2021 –bastante antes de que se produjera la segunda invasión rusa de Ucrania–, con la información recogida en Bruselas, Madrid y otros foros atlánticos sobre la evolución de los trabajos preparatorios.

Articulamos entonces el análisis sobre los puntos de la agenda que se consideraban importantes, como reforzar el vínculo transatlántico, reforzar la disuasión y la defensa ante el creciente revisionismo ruso, definir el papel de la OTAN en relación con China, 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. Seguiremos ahora la misma estructura para la comparación a fin de ver si el Concepto mantiene las prioridades anunciadas e identificar las que no supimos prever.

### Análisis

#### El vínculo transatlántico

Como se anticipaba, las prioridades del Concepto Estratégico de Madrid coinciden en líneas generales con las esbozadas en la Agenda NATO 2030 y en el Comunicado del Consejo Atlántico de junio de 2021 en Bruselas,<sup>1</sup> salvo algunos asuntos como el refuerzo del vínculo transatlántico. Explicábamos en nuestro estudio cómo este punto de la Agenda se consideraba esencial para clarificar las posiciones europea y norteamericana con respecto a la competición geopolítica en curso. La Alianza Atlántica

---

<sup>1</sup> “Brussels Summit Communique”, 14/VI/2021, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_185000.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm).

afrontó la revisión de su concepto estratégico tras un período de turbulencias debido a las críticas de la Administración Trump, las dudas entre los aliados europeos respecto al compromiso estadounidense con la defensa del viejo continente, el desplazamiento estratégico de EEUU hacia Asia y la agenda europea de su “autonomía estratégica”. Con estos antecedentes parecía obligado que el Concepto Estratégico de Madrid tenía que reforzar la cohesión transatlántica y conciliar sus intereses de seguridad particulares para poner en valor la utilidad de la OTAN para los miembros y poblaciones de ambas orillas. La preocupación por reforzar el vínculo transatlántico se esfumó casi por completo cuando las fuerzas armadas rusas cruzaron la frontera ucraniana en febrero de 2014. La solidaridad transatlántica se movilizó para apoyar a Ucrania, condenar a Rusia y aplazar las disputas hasta otro momento. Los europeos abandonaron toda veleidad defensiva en su Brújula Estratégica y la advocación por la autonomía estratégica desapareció de los comunicados oficiales paulatinamente.

En consecuencia, el nuevo Concepto se limita a recordar los principios y valores aliados: libertad individual, derechos humanos, democracia y Estado de derecho, y su oposición a los actores autoritarios que los confrontan, sin que sea necesario añadir nada más para justificar en esta situación el vínculo estratégico. No ha sido necesario, como indicábamos, explicar la utilidad del vínculo a las nuevas generaciones. La inseguridad se explica por sí misma y es un cemento que repara y refuerza el vínculo transatlántico, incluso atrae a nuevos miembros, como los neutrales Suecia y Finlandia, que han corrido a acogerse bajo su paraguas, una ampliación del vínculo que no supimos prever, aunque estábamos al tanto del cambio progresivo en las opiniones públicas y políticas respecto a la OTAN en ambos países. Dicho esto, la prolongación de la guerra en Ucrania y el impacto económico negativo podrían hacer mella en la cohesión transatlántica y europea.

### Disuasión y defensa

En nuestro análisis de diciembre de 2021 señalamos cómo la OTAN comenzó a actualizar su postura de disuasión y defensa tras la aprobación del Concepto Estratégico de Lisboa<sup>2</sup> y como tras la invasión rusa de Crimea en 2014 siguió revisándola para reforzar la disuasión en el flanco Este mediante las medidas de aseguramiento y adaptación en el flanco oriental (*Readiness Action Plan*) en 2014,<sup>3</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-Atlantic Area*, DDA) en 2020 y el concepto fundamental de combate de la OTAN (*NATO Warfigthing Capstone Concept*, NWCC) en 2021.<sup>4</sup> Entendimos entonces que el Concepto Estratégico simplemente avalaría la evolución señalada, aunque la Alianza Atlántica tendría que esforzarse en explicar ante sus opiniones públicas la adopción de una

---

<sup>2</sup> “Deterrence and Defence Posture Review”, Cumbre de Chicago, 21/V/2012, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_87597.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87597.htm).

<sup>3</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, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_119353.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm).

<sup>4</sup> Jens Ringsmose y Sten Rynning (2021), “NATO’s next Strategic Concept: prioritise or perish”, *Survival*, vol. 63, nº, octubre-noviembre, pp. 147-168.

postura más enérgica y anticipatoria, lo que no ha sido necesario tras la agresión rusa en Ucrania. No pudimos prever qué, tras la invasión de febrero, la OTAN se vería obligada a reforzar la entidad de las unidades desplegadas sobre las fronteras orientales (de batallones reforzados a brigadas o divisiones) y la de la Fuerza de Respuesta Rápida de la OTAN que debía reforzar esas unidades en caso de peligro (de 40.000 a 300.000 soldados). Como creíamos, la nueva postura 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), lo que agudiza el impacto de la transformación sobre las posturas de fuerzas nacionales. El coste económico previsible para las Fuerzas Armadas españolas supera, con mucho, al previsible en diciembre porque deberá contribuir con más unidades y medios al despliegue aliado sobre las fronteras y a su refuerzo en caso de necesidad. Además de la cantidad, el nivel de alistamiento de fuerzas será mucho más exigente y será necesario destinar mayores partidas presupuestarias al mantenimiento, adiestramiento y movilidad de las unidades si se quieren cumplir los estándares de certificación operativa de la OTAN.

### Rusia, China y la competición estratégica

Nuestras valoraciones se apoyaban en la declaración del Consejo del Atlántico Norte de junio de 2021, que señaló el comportamiento agresivo de Rusia como una “amenaza” en su reunión de junio de 2021 en Bruselas, junto con el terrorismo y otras amenazas asimétricas como las híbridas, la desinformación y los ciberataques, por lo que nos parecía que Rusia iba a ser “el adversario que la Alianza no tuvo en el Concepto Estratégico de Lisboa”.

Creímos entonces que europeos y norteamericanos tendrían dificultades para consensuar sus posiciones frente al desafío de Rusia y China y sobre la seguridad en la región Asia-Pacífico, y teníamos dudas sobre el lenguaje de diplomacia pública que utilizaría el Concepto para explicar el endurecimiento de la percepción aliada. Particularizamos esa explicación para España porque no figura entre los aliados más preocupados por su proximidad geográfica a Rusia o a Asia-Pacífico y porque su patrón de cultura estratégica prima la distensión frente a la disuasión, por lo que precisaría un esfuerzo de comunicación estratégica importante para revisar ese patrón si el Concepto de Madrid codificaba la disuasión aliada frente a las amenazas rusa y china.

La valoración de China nos pareció complicada porque el comunicado del Consejo Atlántico de junio de 2021 presentaba a ese país como un “reto sistémico” para el orden internacional, tal y como se ha revalidado en el Concepto de Madrid, y se limitaba a describir el comportamiento que justifica la desconfianza aliada, tal y como ha repetido el Concepto. Sin embargo, la inseguridad creada por la agresión rusa, la decisión china de no condenar la invasión de Ucrania y la profundización de la asociación estratégica entre China y Rusia han postergado la tradicional preferencia europea y española por rehuir la confrontación y el Concepto confirma el alineamiento transatlántico frente a la competición global, lo que evita su deterioro, tal como advertíamos. Finalmente, el Concepto ha calificado a la Federación Rusa como “la amenaza más importante y directa a la seguridad de los aliados y a la paz y la estabilidad en la región euroatlántica”

y articulado la estrategia en torno a la nueva amenaza en coherencia con la evolución doctrinal que expusimos en nuestro análisis.

### Las funciones de la Alianza

De las tres funciones fundamentales, creímos que el Concepto Estratégico de Madrid iba a dar prioridad a la defensa colectiva frente a la amenaza rusa y en detrimento de las funciones de gestión de crisis y seguridad cooperativa, y que podría incluir nuevas funciones como la resiliencia, la ciberseguridad, las pandemias o la disrupción tecnológica, entre otras que se barajaban en fuentes abiertas. Creímos que tras las experiencias de Libia y Afganistán el Concepto debería postergar las operaciones de gestión de crisis de forma expresa, pero no ha sido así, aunque ha desarrollado mucho más la función de la defensa colectiva que las otras. La consecuencia inmediata es que las posturas militares nacionales tendrán que mantener las capacidades expedicionarias necesarias para las funciones de intervención y capacitación al tiempo que desarrollan las que precisan para la defensa colectiva. Más capacidad militar y más gasto.

Exponíamos que a España le interesaba que las prioridades de la OTAN no descuidaran sus intereses de seguridad en el vecindario Sur y que definiera cómo iba a contribuir a la estabilidad regional, así como el papel que Rusia y China pueden jugar en la zona.<sup>5</sup> La posición española al respecto se conoció en vísperas de la Cumbre,<sup>6</sup> cuando el Concepto Estratégico ya estaba redactado y en medio de un debate. España centró su interés en que el Concepto pusiera de relieve las amenazas procedentes del flanco Sur, como el terrorismo, la ciberseguridad, el uso político de los recursos energéticos y de la inmigración irregular que afecta a la soberanía española. El reconocimiento se ha recogido en el Concepto, pero en relación con los 360º del concepto y no expresamente para el flanco Sur. También abunda el Concepto en alusiones a la situación de inseguridad en la vecindad del Sur, a la que nos referiremos luego y que menciona expresamente el Sahel. El Consejo Atlántico ya 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, por lo que era previsible su inclusión en el Concepto, tal como lo previmos y como ha ocurrido.

Las menciones al Sur responden a los intereses de España y su reconocimiento refuerza la capacidad de disuasión de España en esa región, una capacidad que se cuestionó en vísperas de la Cumbre con un debate político y mediático que no supimos anticipar en nuestro análisis de diciembre. El debate giró en torno al reconocimiento expreso de Ceuta y Melilla cómo territorio incluido en la defensa colectiva de la OTAN. No pensamos que se pudiera abrir ese debate porque la disuasión y la defensa de ambas ciudades no depende de la definición del territorio del artículo 6 del Tratado del Atlántico Norte, tal como se ha planteado sino de la tipificación del ataque armado del artículo 5. Quienes han seguido las Cumbres han podido advertir cómo algunos aliados han reivindicado en ellas ampliar el concepto de “ataque armado” desde el concepto convencional a otros

---

<sup>5</sup> Para un análisis en profundidad véanse, Luis Simón (coord.) (2021), “NATO and the South: a tale of three futures”, Real Instituto Elcano, mayo, <https://www.realinstitutoelcano.org/en/monographs/nato-and-the-south-a-tale-of-three-futures/>; y el capítulo “The South”, en el informe *NATO 2030*, pp. 34-36.

<sup>6</sup> Belén Carreño (2022), “España quiere que la OTAN señale la migración como ‘amenaza híbrida’ en su hoja de ruta política”, Reuters, 8/VI/2022.

que incluían los ciberataques, los ataques con misiles y el terrorismo, entre otras formas modernas de agresión. La ampliación expresa facilita la convocatoria para las consultas del artículo 4 y la activación, en su caso, del artículo 5.

En esa línea de evolución, y en referencia expresa a los actores autoritarios, el nuevo Concepto incluye en la categoría de ataque armado el uso coactivo de cualquier instrumento híbrido. En la misma línea de evolución, la Alianza hace tiempo que abandonó las restricciones territoriales del Tratado para actuar fuera de zona donde le ha parecido oportuno, desde los Balcanes hasta Afganistán o Libia. Lo que realmente importa en el proceso de consultas de naturaleza política –y no judicial de interpretación de los tratados– es demostrar la utilización del instrumento y su impacto sobre la soberanía, la integridad territorial y la seguridad del Estado afectado. El Concepto facilita la convocatoria de las consultas del artículo 4, pero la activación del artículo 5 depende de la capacidad de convicción de la diplomacia pública afectada.

Dicho esto, y como decíamos entonces, lo importante no son los reconocimientos de los problemas sino las medidas derivadas de ellos y la concreción de las medidas colectivas adoptadas porque hasta entonces la capacidad de disuasión y defensa recae fundamentalmente sobre los países de la frontera de la OTAN en la vecindad del Sur. Es bueno que la OTAN mire al Sur, pero para redefinir su postura militar España necesita conocer su aportación concreta a la defensa y la disuasión en la región.

### El reparto de la carga

Dedicamos una buena parte del análisis a sopesar qué importancia tendría la contribución presupuestaria en el nuevo Concepto, en particular el cumplimiento del 2% del PIB como indicador de la contribución de cada Estado miembro. Considerábamos que este indicador único perjudicaba a España dado su retraso en el cumplimiento de los compromisos de 2014 (*NATO Defence Investment Pledge*), a pesar de que aporta a la OTAN 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. No creyendo que España fuera a incrementar su gasto de forma significativa, nos pusimos la venda delante de los ojos y recomendamos desviar el debate hacia las distintas modalidades de contribución. La invasión rusa de febrero y la declaración de España y otros países aliados de incrementar su presupuesto de defensa echaron por tierra estas asunciones y el Concepto da por sentado que se van a incrementar los gastos nacionales de defensa junto con los gastos comunes de la organización (el 2% ha pasado a ser el “suelo” de gasto en lugar del techo).

### Resiliencia

La resiliencia cobró importancia en los debates previos al concepto como compañera de la disuasión y la defensa al amparo de las amenazas híbridas mencionadas, ya que las amenazas actúan también sobre objetivos civiles y perturban el funcionamiento de las sociedades, los servicios públicos y las infraestructuras críticas, entre otros. Exponíamos que la disuasión y la defensa precisan capacidades de resistencia y recuperación civiles en las situaciones actuales de no-guerra (guerra híbrida, zona gris o conflictos asimétricos) a las que se enfrentan los aliados. El Concepto resalta la

importancia de la resiliencia y la preparación ante las tácticas coactivas e híbridas, una responsabilidad que corresponde a cada Estado individualmente y a la alianza en su conjunto.

Sí que advertimos que el Concepto se limitaría a fomentar un mayor esfuerzo individual y colectivo para reforzar la resiliencia, pero que difícilmente podría tener un papel en su coordinación. Efectivamente, el Concepto urge a los Estados miembros para que eleven su umbral de resiliencia sin entrar en la forma de hacerlo, una motivación que la guerra en Ucrania ha exacerbado debido a la dependencia energética aliada de Rusia. Nosotros no supimos detectar esa vulnerabilidad en nuestro análisis, aunque desde 2014 varios de los aliados ya estaban tomando medidas para reducir su dependencia energética respecto a Rusia.

### Tecnologías emergentes y disruptivas

Nos equivocamos en mayor medida al creer que la cooperación industrial y la innovación tecnológica tendrían mucha importancia en el Concepto Estratégico. Acertamos al describir las divergencias entre los intereses industriales de los aliados y las dificultades para encauzar la colaboración, en particular el impacto de la autonomía estratégica de la UE. sea por estas divergencias o por otras razones, la cooperación industrial no ha entrado en el Concepto. Sí que ha entrado la preocupación por las tecnologías disruptivas y la innovación que habíamos deducido de las iniciativas adoptadas por la OTAN en esa dirección y que señalamos: su primera estrategia de Inteligencia Artificial, 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. La tecnología ha entrado como un factor determinante de la postura militar, pero su desarrollo industrial tendrá que seguir esperando.

### Partenariados

Mejor fortuna tuvieron nuestras apreciaciones sobre la redefinición de los partenariados debido al giro de la OTAN desde 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. El Concepto, como estimamos entonces, avanza hacia un modelo un modelo más flexible y ampliando la cooperación desde el marco del diálogo político, la gestión militar de crisis y la seguridad cooperativa al del alineamiento frente a la competición geopolítica global. El Concepto incluye a Oriente Medio, el Norte de África y el Sahel entre las regiones de interés estratégico junto a los Balcanes Occidentales, la región del Mar Negro y el Indo-Pacífico, y reconoce los retos de la vecindad Sur (los flancos han desaparecido de la terminología oficial). Por las mismas razones que se han expresado anteriormente en relación con el vínculo transatlántico, el partenariado entre la UE y la OTAN se ha reforzado notoriamente en el Concepto Estratégico, mucho más de lo que preveíamos en nuestra valoración.

### Seguridad y cambio climático

La Agenda NATO 2030 y el Comunicado del Consejo Atlántico de junio de 2021 reivindicaron incluir las implicaciones del cambio climático para la seguridad en el nuevo Concepto, y la Alianza disponía ya de una Agenda sobre Cambio Climático y Seguridad,

a la que se une el Plan de Acción,<sup>7</sup> por lo que dimos por sentada su inclusión. Nos pareció previsible que la OTAN aspirara a liderar la adaptación de las Fuerzas Armadas, sus operaciones e instalaciones al reto del cambio climático para evitar su impacto negativo sobre las funciones básicas de la Alianza, pero las numerosas alusiones al cambio climático rebasan este ámbito interno de transición energética y apuntan a que la OTAN aspira a ser la organización internacional que lidere la comprensión y la adaptación del cambio climático sobre la seguridad, una aspiración que desborda su competencia política y militar y que se intentó anteriormente sin éxito en relación con las implicaciones de la economía o el terrorismo para la seguridad internacional.

## Conclusiones

La comparación entre nuestras previsiones y el texto del Concepto nos ha llevado a las conclusiones que se han ido desgranando en los distintos apartados de este análisis. En conjunto, nos parece que nuestras fuentes de información –las declaraciones oficiales, los estudios de la comunidad estratégica en fuentes abiertas y las conversaciones con colegas y *practitioners*– nos han proporcionado una base solvente para argumentar nuestras previsiones. El mérito de la coincidencia entre ellas y el Concepto corresponde en su mayoría a esas fuentes y una elaboración más exhaustiva de las mismas nos hubiera permitido jerarquizar mejor nuestras previsiones y evitar algunas lagunas. Nuestra interpretación de la información disponible sirvió para identificar los principales asuntos del debate conceptual, aunque hay que reconocer que la invasión rusa de Ucrania ha alterado el orden de prioridades y afectado al texto final en la forma que hemos descrito.

Su identificación y la valoración de sus implicaciones para España tienen mayor originalidad porque se adelantaron en el tiempo a las valoraciones de otros analistas nacionales y porque nuestras recomendaciones coinciden sustancialmente con los intereses nacionales de seguridad recogidos en el Concepto. Sin embargo, e independientemente de aciertos o fracasos, la autoevaluación de nuestras previsiones muestra la utilidad de los análisis académicos para acompañar la elaboración oficial de los conceptos estratégicos, una utilidad que la OTAN siempre ha reconocido y en la que siempre ha participado el Real Instituto Elcano.

---

<sup>7</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).