


La OTAN tras la Cumbre de Vilna

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

Luís Simón | Director de la Oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas e investigador principal | @LuisSimn 

Tema

La Cumbre de la OTAN en Vilna, Lituania, en julio de 2023 representa un importante espaldarazo a los esfuerzos aliados por apoyar a Ucrania ante la agresión rusa, así como al refuerzo de la disuasión y la defensa colectiva en Europa central y del este y de la adaptación de la Alianza a un mundo crecientemente dominado por la rivalidad entre grandes potencias.

Resumen

La Cumbre y el [Concepto Estratégico de Madrid de 2022](#) marcaron un hito transformacional en la evolución de la OTAN debido a la guerra en Ucrania y al enconamiento de la competición estratégica con China y Rusia. Sin la concurrencia de esos factores no habría sido posible reunir tanto consenso entre los aliados a la hora de actualizar el Concepto Estratégico, apoyar a Ucrania, ampliar la organización a Finlandia y Suecia, incrementar las inversiones en defensa, actualizar la postura militar y reforzar el despliegue en el flanco oriental o abordar el desafío planteado por el auge estratégico de China, entre muchas otras decisiones trascendentes.

Este ARI analiza los progresos registrados para implementar esas decisiones en las cumbres de Madrid y Vilna, y los objetivos pendientes o nuevos que se reservan para [la Cumbre del 75 Aniversario en Washington](#).

Análisis

La conmoción de [la invasión rusa de Ucrania](#) en febrero de 2022 ha revalorizado el papel de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en tanto que garante último de la arquitectura de seguridad europea. Concretamente, la Cumbre y el Concepto Estratégico de la OTAN de Madrid en 2022 marcan un hito histórico en el proceso de adaptación de la Alianza ante un mundo crecientemente competitivo, fijando como prioridades el refuerzo de la unidad transatlántica, la reactivación de la disuasión y la defensa territorial como funciones principales de la OTAN (y la consiguiente priorización de la inversión e innovación en defensa) o la necesidad de abordar los desafíos asociados [al auge estratégico de China](#), sin desatender otras cuestiones como la lucha contra el terrorismo, la estabilidad en el vecindario sur de la Alianza o [el nexo clima-seguridad](#).

Tras la aprobación del [nuevo Concepto Estratégico en Madrid](#), la OTAN ha venido ejecutando cambios de gran alcance en su estructura y despliegue de fuerzas. Estos cambios han cristalizado en la Cumbre de Vilna con la aprobación de una nueva generación de planes regionales, recogidos en una estrategia de más de 4.000 páginas. Los planes se estructuran en torno a tres grandes zonas (Noratlántica, Europa central y del sur) y cinco dominios operativos (tierra, mar, aire, espacio y ciberespacio) y se centran en las dos principales amenazas a las que se enfrenta la OTAN (Rusia y el terrorismo). Los planes identifican de forma detallada la contribución de cada aliado a la seguridad en cada zona y pretenden actuar como principal guía en los procesos de generación y estructura de fuerzas, desarrollo de capacidades e innovación de defensa. Como tal, [los nuevos planes regionales representan la mayor reorganización de la OTAN](#) desde el final de la Guerra Fría y suponen, seguramente, el avance más sustancial de la Cumbre de Vilna. En este sentido, el anuncio de Alemania de desplegar una brigada de 4.000 efectivos en Lituania representa también un importante espaldarazo al refuerzo de la postura de disuasión y defensa de la OTAN en el flanco oriental, si bien está aún por ver cómo y cuándo se materializará dicho anuncio.

Uno de los asuntos que más debate ha generado en Vilna ha sido el de la asistencia a Ucrania y el futuro de la relación de ésta con la OTAN. Por un lado, los anuncios de envíos de material adicional por parte de aliados reafirman el compromiso transatlántico con la seguridad de Ucrania. Cabe destacar la decisión de Francia de enviar misiles de largo alcance, un nuevo paquete de ayuda militar de Alemania por valor de 700 millones de euros y la decisión de Estados Unidos (EEUU) de suministrar municiones de racimo ([esta última no exenta de controversia](#)). Por otro lado, el debate en torno a un posible acceso de Ucrania a la OTAN como miembro de pleno derecho ha acaparado buena parte de la atención pública en Vilna. La Alianza ha reafirmado su compromiso, adoptado en la Cumbre de Bucarest en 2008, con un futuro acceso de Ucrania a la OTAN, descartado que ese acceso transcurra mediante un Plan de Acción para convertirse en miembro (*Membership Action Plan*) debido a que el enorme avance en la cooperación entre Ucrania y la OTAN durante los últimos años ya no hace necesario diseñar un Plan de Acción para la Membresía (un estadio intermedio para cualquier país candidato) y reemplazado la Comisión OTAN-Ucrania por un [Consejo bilateral Ucrania-OTAN](#).

Seguramente el principal logro en la Cumbre de Vilna ha sido el anuncio de un acuerdo entre Ankara y Estocolmo que parece allanar el acceso de Suecia a la OTAN, si bien este proceso queda aún pendiente de la ratificación del Parlamento turco y la aquiescencia de Hungría. [La integración de Suecia y Finlandia](#), dos aliados capaces y con una dilatada experiencia a la hora de lidiar con el desafío militar ruso, supondrá un importante refuerzo de la posición de la OTAN en el mar Báltico, el Atlántico Norte y en el Ártico.¹

¹ Charlotte Kleberg y James Black, "Finland Joins NATO, Sweden's Accession Remains Uncertain", *The RANDblog Commentary* (23/IV/2023). Jean J. Andersson, "High Time for Sweden's NATO Membership", *Commentaries*, Egmont (24/V/2023). Mats Engström, "Baltic defence: Why NATO should persuade Turkey to admit Sweden", *ECFR Commentary*, (22/II/2023).

Otro elemento importante de la agenda de Madrid era el de advertir a los países y poblaciones aliadas, distraídas por el conflicto armado en Ucrania, del advenimiento de una competición de naturaleza no inicialmente militar, pero con impacto en casi todos los campos de las relaciones internacionales. Este punto ha encontrado más resistencias de lo esperable en el camino hacia Vilna, debido a divergencias estratégicas entre los aliados a propósito del efecto de los acuerdos en OTAN sobre sus relaciones con China y Rusia. Al igual que resulta difícil que todos los aliados entiendan los riesgos intangibles de las amenazas del flanco sur, comparados con los riesgos tangibles del flanco oriental, las cumbres siguientes a la de Vilna, comenzando por la de Washington en 2024, deberán esforzarse para que todos los aliados comprendan el riesgo de fragmentar las preocupaciones estratégicas y la necesidad de que actúen como *like-minded* frente a esos riesgos.

La inversión en defensa y el reparto de la carga transatlántica continúan asimismo siendo objeto de debate por los criterios de valoración. Las métricas del **2% del PIB como inversión total** y un **20% en nuevo equipamiento** se han instalado en la contabilidad aliada desde el Compromiso de Inversiones en Defensa de la Cumbre de Gales en 2014 y las cumbres sucesivas han dedicado su agenda a recordar y exigir esos compromisos. En este sentido, y teniendo en cuenta el importante aumento de gasto en defensa experimentado en los últimos años, así como la prolongación de la guerra, la idea de que el 2% debe pasar de ser una meta u objetivo a un mínimo o suelo de inversión y la insistencia en la métrica del 20% parecen consolidarse. En 2024 se cumple el plazo previsto para alcanzar los objetivos del 2% y 20% y será la Cumbre de Washington (cuando la Alianza celebrará su 75 aniversario) la que eleve o mantenga esos porcentajes.

Progresos en la disuasión y la defensa

La OTAN tuvo que actualizar su **postura de disuasión y defensa** aprobada en el Concepto Estratégico de Lisboa tras **la invasión rusa de Crimea en 2014** mediante las medidas de aseguramiento y adaptación en el flanco oriental (*Readiness Action Plan*) 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.

Tras la invasión de febrero de 2022, la OTAN decidió reforzar la entidad de las unidades desplegadas sobre las fronteras orientales (de batallones reforzados a brigadas o divisiones) y crear una nueva estructura de fuerzas para reforzar esas unidades (de 40.000 a 300.000 soldados dotados de los medios de apoyo necesarios). La implementación de las medidas presenta luces y sombras porque ya se han elaborado los tres planes regionales: Atlántico Norte y el Ártico, Báltico y Europa central, y Mediterráneo y mar Negro que se han presentado en Vilna; así como desarrollado las maniobras de adiestramiento previstas y gran parte de la revisión de la postura militar acordada en Madrid, tanto en sus aspectos convencionales como en los nucleares mientras. Sin embargo, la mayoría de las unidades desplegadas en el flanco oriental (*Enhanced Forward Presence*) no han convertido en brigadas los grupos de combate previos o no las han desplegado sobre el terreno (el mencionado anuncio de Alemania

de desplegar 4.000 efectivos podría tener un efecto tractor), por lo que habrá que esperar a la Cumbre de Washington para ver si se completa en 2024 el nuevo Modelo de Fuerzas de la OTAN (pasar de 40.000 miembros en 15 días a 100.000 en 10 días y 200.000 en 30) acompañados del preposicionamiento de equipo y la movilidad militar que exige la estrategia de refuerzo.²

La nueva postura militar de la OTAN abarca todos los dominios (tierra, mar, aire, espacio y ciberespacio) y formas (convencionales, nucleares e híbridos) de enfrentamiento, por lo que plantea serios retos de adaptación de las posturas nacionales. Además, y mientras aumenta la exigencia en la defensa colectiva, la OTAN mantiene sus funciones de gestión de crisis y seguridad cooperativa, por lo 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. En concreto, y como continuación a los tres planes regionales señalados, de la Cumbre de Vilna emerge un mandato para que el Consejo del Atlántico Norte inicie una reflexión sobre las amenazas existentes y emergentes en el flanco sur, así como las oportunidades de interacción con países, organizaciones internacionales u otros actores relevantes en la zona. Las conclusiones de este proceso deberán presentarse en la Cumbre de Washington y, previsiblemente, exigirán nuevos esfuerzos a las contribuciones nacionales.

Por un lado, será necesario dedicar mayor presupuesto para mejorar el alistamiento, adiestramiento, mantenimiento y movilidad de las unidades asignadas si se quieren cumplir los estándares de certificación operativa de la OTAN. Por otro, las prioridades de la OTAN deben encajar con las prioridades nacionales de planeamiento de defensa y el sistema de coordinación actual (*NATO Defence Planning Process*, NDPP) carece de poder vinculante para acelerar la transformación que precisa el cambio de postura militar.

Relaciones transatlánticas

La inseguridad militar ha servido para cerrar la brecha generacional entre quienes conocieron de primera mano la utilidad de la OTAN durante la Guerra Fría y los que la consideraban una reliquia de ésta y de escasa utilidad. Tras la invasión rusa de febrero, las generaciones transatlánticas más jóvenes y las de países neutrales como Finlandia y Suecia han encontrado en la OTAN el refugio seguro para preservar los valores transatlánticos frente a países que no los comparten. La Cumbre de Vilna ha constatado el buen momento de las relaciones entre la OTAN y la Unión Europea (UE), algo que se ha hecho costumbre en las últimas declaraciones conjuntas³, pero la Cumbre de

² Wojciech Lorenz, "Strengthening Deterrence a Priority for NATO at the Vilnius Summit", *PISM Policy Paper* n°1, abril 2023.

³ Eighth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017 (16/VI/2023), https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/6/pdf/230616-progress-report-nr8-EU-NATO.pdf. Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization (10/1/2023), https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_210549.htm?selectedLocale=en. Madrid Summit Declaration issued by NATO Heads of State and Government (29/VI/2022), https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm?selectedLocale=en.

Washington deberá aprovechar la ventana de oportunidad abierta por la guerra en Ucrania para consolidar las relaciones transatlánticas antes de que esa ventana se cierre y profundizar en la relevancia estratégica de su cooperación.⁴

Para mantener el buen momento actual de las relaciones transatlánticas, la OTAN y sus Estados miembros tendrán que realizar un esfuerzo de comunicación estratégica para que sus poblaciones comprendan los sacrificios que conlleva la preparación para prevenir o mitigar los riesgos convencionales, híbridos o geopolíticos señalados. El tiempo, la fatiga de las noticias o la emergencia de prioridades más acuciantes pueden afectar a la percepción y el cumplimiento de los compromisos alcanzados en las cumbres. Las opiniones públicas han apoyado a sus gobiernos en las medidas de apoyo a Ucrania gracias al liderazgo de estos y a la mayor percepción de la amenaza rusa. Lo han hecho a pesar de los costes económicos asociados a la asistencia militar y a las sanciones impuestas a la Federación Rusa, lo que ha generado un escenario económico desfavorable para el gasto militar.

En el camino hacia la Cumbre de Vilna han aparecido las diferencias entre quienes querían llevar el gasto más allá del [objetivo del 2% comprometido en la Cumbre de Gales de 2014](#) y que ese porcentaje fuera el “suelo” en lugar del “techo” de gasto de los Estados miembros. También sería posible sustituir el controvertido criterio del 2% como indicador del reparto de la carga basado en el *input* por otros indicadores que valoren las contribuciones reales a la capacidad militar de la OTAN (*output*).⁵ La agresión rusa ha agravado la recuperación económica tras la crisis económica de 2008 y [la pandemia del COVID-19](#), con una secuela de bajo crecimiento económico, alta inflación y elevados gastos sociales, por lo que el incremento de los gastos de defensa depende de que la percepción de riesgo procedente de Ucrania se mantenga en los niveles actuales. En consecuencia, la OTAN tiene que estar preparada para afrontar escenarios de apoyo menos favorables que los actuales como un alargamiento del conflicto o el fracaso en la contraofensiva militar.⁶

Tanto si la decisión se resuelve en Vilna como si se espera a que concluya el plazo fijado para el compromiso actual en 2024 para denunciar los incumplimientos registrados (sólo siete de los 31 miembros ha alcanzado el objetivo hasta ahora) y renovar el compromiso en la Cumbre de Washington, la decisión tiene que ser consciente de las dificultades de implantar economías de guerra en tiempo de paz.

Membrecía y partenariados

La lógica de la ampliación de la OTAN se ha complicado por la percepción rusa de la misma como un juego de suma cero en la que cualquier ampliación favorece el aislamiento de Rusia y que reduce su capacidad de influencia en el entorno inmediato.

⁴ Daniel Fiott, “Cooperation in an Era of Strategic Competition: EU-NATO Relations in the Context of War and Rivalry”, *NUPI Policy Brief* 7/2023.

⁵ John R. Deni, “We don’t really know which NATO allies are pulling their weight. Here’s how to fix that”, *Atlantic Council Issue Brief* (10/VII/2023).

⁶ Maria Demertzis, Camille Grand y Luca L. Moffat, “European public opinion remains supportive of Ukraine”, *Bruegel* (5/VI/2023), <https://www.bruegel.org/analysis/european-public-opinion-remains-supportive-ukraine>.

La decisión en la Cumbre de Bucarest de 2008 de que Ucrania y Georgia serían algún día miembros de pleno derecho no se acompañó del correspondiente programa (*Membership Action Plan*) porque ni Alemania ni Francia deseaban calendarizar el proceso de adhesión. La controversia continúa y ambos países continúan presos de la contradicción entre evitar la injerencia rusa en el proceso de decisiones y superar la contención de Rusia.⁷ La indefinición de plazos continuó en las cumbres posteriores a las invasiones de Ucrania en 2014 y en 2022, por lo que parece difícil que el Comunicado final de Vilna pueda fijarla, aunque la redacción de su texto alentará las expectativas de su acercamiento.⁸ Tanto la conversión de la Comisión OTAN-Ucrania en un Consejo de mayor calado político que el técnico actual como la supresión de un Plan de Acción como requisito previo al ingreso alimentarían, pero no garantizarían, la inminencia del acercamiento.

En compensación, la Alianza ha ofrecido a Ucrania un paquete de asistencia plurianual que, con el tiempo –con mucho tiempo– capacitará a las Fuerzas Armadas ucranianas para operar junto a la OTAN, defender sus fronteras territoriales (las que sean) frente a Rusia y desprenderse del legado soviético. No son las “garantías de seguridad” que solicita el presidente Zelenski, pero son de mayor utilidad práctica que las que ofrece el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte que –recordemos– no es de aplicación automática y se puede invocar o no por los aliados en función de sus intereses de seguridad.⁹ A estas “garantías” colectivas hay que sumar las individuales que proporcionan a Ucrania los aliados de forma bilateral.

El Concepto Estratégico amplía la cooperación con terceros desde el marco del diálogo político, la gestión militar de crisis y la seguridad cooperativa del pasado inmediato hacia el más controvertido 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).

Los países aliados han tratado de alinear en su condena a Rusia a tantos socios estratégicos de la Alianza o de sus Estados miembros como han podido. Sin embargo, y a pesar del amplio apoyo recibido, los aliados no han encontrado la respuesta que esperaban del denominado Sur Global, sea por el deseo de mantenerse al margen de

⁷ Andrew Dorman, “Here are five difficult issues for the NATO summit”, *The World Today*, Chatham House, (2/VI/2023). Charles Barry y Christopher Skaluba, “Defining success for NATO’s Vilnius summit: A primer”, *Atlantic Council Issue Brief* (11/IV/2023).

⁸ Stephen Sestanovich, “How NATO Think About Ukrainian Membership After Russia’s Coup Attempt?”, Council on Foreign Relations, (27/VI/2023). Sean Monaghan, Sissy Martinez y Otto Svendsen, “What Will Happen at NATO’s Summit in Vilnius”, CSIS, (30/VI/2023).

⁹ Jeremy Shapiro, “Compromise at Vilnius. Ukraine Path to NATO membership”, *ECFR Policy Alert* (22/VI/2023). Bruno Tertrais, “What security Guarantees for Ukraine?”, *Note 14/23*, Fondation pour la Recherche Strategique (19/VI/2023). Judy Dempsey, “Why Ukraine Needs Security Guarantees”, Carnegie Europe, (18/IV/2023).

cualquier alineamiento, sea por los costes derivados del enfrentamiento o por la preferencia por un acuerdo de paz.¹⁰

Los países de la OTAN consideran a Rusia una amenaza por su comportamiento agresivo y contrario a las normas del Derecho Internacional, por lo que apoyan a Ucrania. El Concepto Estratégico califica 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”. Sin embargo, el aparato ruso de desinformación ha presentado a Rusia como la víctima de la agresión, justificado las atrocidades y exagerado las consecuencias para terceros, restando apoyos a las tesis aliadas.¹¹

El Concepto Estratégico de Madrid no consideró a China como un adversario sino como un “reto sistémico” para el orden internacional debido a su comportamiento. La OTAN mantiene su desconfianza pese a tener abiertos los canales de comunicación con China, pero le resulta difícil trasladar su desconfianza a los países que mantienen una asociación estratégica con China. Visto lo anterior, parece difícil que la Alianza Atlántica encuentre socios para la competición geopolítica con China y Rusia. Por un lado, ambos países han incrementado su influencia sobre el llamado Sur Global y, por otro, China ha presentado propuestas de paz y evitado suministrar equipo militar a Rusia hasta ahora, lo que centra su colaboración en los ámbitos político y económico.¹²

Retos emergentes

En los últimos años han aparecido nuevos retos vinculados a la interacción de la seguridad y la defensa con el cambio climático, la disrupción tecnológica, la innovación, la inteligencia artificial o el espacio que se han recogido en los documentos de la OTAN, pero precisan un mayor impulso para ascender en la agenda de las prioridades oficiales. La OTAN seguirá siendo una organización regional, pero muchos de los desafíos emergentes ya no tienen una base geográfica ni física, con lo que las próximas cumbres deberán reflexionar sobre la globalización y especialización de la OTAN en el futuro.

La preocupación de la OTAN por el cambio climático ha tenido reflejo en la Agenda NATO 2030, el Plan de Acción sobre Cambio climático y Seguridad de 2021 o la creación del *NATO Climate Change and Security Centre of Excellence* (CCASCOE) de Montreal en mayo de 2022, entre otros ejemplos. El cambio climático forma parte de la diplomacia pública de la OTAN y del interés de su secretario general por asociar la organización a los foros de lucha contra los efectos del cambio climático,¹³ pero su desarrollo práctico

¹⁰ Richard Gowan, “The Global South and the Ukraine War at the UN”, International Crisis Group (09/III/2023). Alain Frachon, “One question should be in Westerners’ minds”, Le Monde (05/IV/2023).

¹¹ EUvsDISINFO, “To Challenge Russia’s Ongoing Disinformation Campaigns: Eight Year of EUVSDISINFO” (05/VII/2023), <https://euvsdisinfo.eu/to-challenge-russias-ongoing-disinformation-campaigns-eight-years-of-euvsdisinfo/>

¹² Paul Haenle, Alexander Gabuev y Li Mingjiang, “Is China Providing Russia with Military Support”, Carnegie Endowment for International Peace (21/II/2023). También en “China’s Position on Russia’s Invasion of Ukraine”, US-China Economic and Security Review Commission (26/IV/2023), <https://www.uscc.gov/research/chinas-position-russias-invasion-ukraine>.

¹³ Organización de eventos paralelos por la OTAN en los *NATO Public Forum* de 2022 y 2023, *Munich Security Conference* de 2023, y COP 26 y 27 de 2021 y 2022 respectivamente.

se ha limitado a impulsar la transición energética de las operaciones e instalaciones de las Fuerzas Armadas.

Para completar un enfoque de seguridad que cubra los 360°, la OTAN debería complementar sus tres planes regionales con otros que amplíen su proyección de estabilidad hacia el norte (océano Ártico), sur (norte de África y Sahel) y el este (Asia-Pacífico). La ampliación a los países nórdicos abre la puerta a una [mayor presencia de la OTAN en el océano Ártico](#), más allá del Atlántico Norte y del denominado *High North*, y no sólo por la militarización de las relaciones entre los países ribereños a partir de 2014 sino, sobre todo, por el impacto del cambio climático en la segurización regional debido a la apertura de nuevas rutas y actividades que hasta ahora permanecían vetadas por el hielo.¹⁴ Los retos de este flanco norte ampliado trascienden la dimensión regional del escenario sobre Atlántico Norte y Ártico presentado a la Cumbre de Vilna y precisaran que la OTAN elabore una visión global para el Ártico similar a la que precisa para Asia-Pacífico.

La visión de la estrategia aliada hacia el sur se retrasa a la Cumbre de Washington, donde se espera que OTAN traduzca la preocupación por el deterioro de la seguridad en el Sahel admitido en el Concepto Estratégico en medidas concretas. El plan regional para el Mediterráneo y el mar Negro representa un avance respecto a lo acordado en Madrid, pero la OTAN debe fijar su nivel de ambición hacia el sur con medidas de disuasión y defensa concretas para impulsar una estrategia de resiliencia adelantada que refuerce la capacidad local para hacer frente a las amenazas de seguridad que también afectan a la OTAN.¹⁵

El partenariado de la OTAN con los países afines del Pacífico y la estrategia de presencia en Asia-Pacífico son otro de los elementos a construir en las cumbres futuras.¹⁶ En Madrid, los jefes de Estado y de Gobierno de Japón, Australia, Corea del Sur y Nueva Zelanda (los llamados *Asia Pacific Four* o AP4) asistieron por primera vez a una cumbre de líderes de la OTAN y han vuelto a hacerlo en Vilna. Esto representa un importante empujón a la cooperación entre la OTAN y AP4, avalada por el compromiso de las democracias asiáticas con la asistencia a Ucrania y las constantes referencias a la creciente interdependencia estratégica entre los espacios Euro-atlántico e Indo-Pacífico.¹⁷ Cabe destacar también que en la Cumbre de Vilna, Japón y Corea firmaron sendos acuerdos individuales de cooperación con la OTAN, que allanan el camino para una colaboración más estrecha en ámbitos como la ciberseguridad, las tecnologías emergentes y disruptivas o la resiliencia. Es de esperar que la Agenda de Cooperación OTAN-AP4 siga recibiendo atención sobre todo de cara a la Cumbre de

¹⁴ Harri Mikkola, Samu Paukkunen y Pekka Toveri, "Russian aggression and the European Arctic", *FIIA Briefing Paper* nº 359, abril 2023. Lukas Hassebrauck, "No longer off the Radar. NATO's Enlargement to the North and its Implications for the Baltic States", Friedrich Ebert Stiftung, marzo 2023.

¹⁵ Pierre Morcos y Luis Simon, "NATO and the South after Ukraine", *CSIS Series*, mayo 2022.

¹⁶ Lise Howard y Michael E. O'Hanlon, "Backstopping Ukraine's long-term security: Toward an Atlantic-Asian security community", *Talbot Papers*, Brookings, (16/V/2023).

¹⁷ Ver, por ejemplo, Luis Simón & Zack Cooper, "Rethinking Tradeoffs Between Europe and the Indo-Pacific", *War on the Rocks*, 9 May 2023.

Washington, dada la importancia que EEUU da a reforzar los lazos entre sus alianzas en Europa y Asia.

El Concepto Estratégico de Madrid se hizo eco de la importancia de las tecnologías disruptivas y la innovación para el desarrollo de capacidades militares que proporcionarían una ventaja comparativa a las fuerzas de la OTAN, pero no incluyó la cooperación industrial en el mismo. A las divergencias previas sobre el acceso de los miembros de la OTAN a los programas de cooperación tecnológica industrial financiados por la UE se han unido las posteriores en torno a las compras y producción conjunta de municiones y equipos necesarios para ayudar a Ucrania y reponer los niveles de almacenamiento de los Estados miembros. Se espera que en la Cumbre de Vilna se apruebe el Plan de Acción (*NATO Defence Production Action Plan*, NDPAP) pero la OTAN se enfrenta a [la necesidad de ampliar su capacidad industrial](#) de producción militar en período de paz.¹⁸

La pandemia del COVID-19, la guerra de Ucrania y la competición geopolítica han mostrado la vulnerabilidad de las cadenas de suministro de seguridad y defensa, pero los intereses nacionales mantienen la fragmentación de la producción industrial y dificultan escalar su producción. Estrategias como las de Inteligencia Artificial de 2021 o la del Espacio de 2022 contribuyen a concienciar a los aliados sobre sus implicaciones para su defensa y disuasión, pero las estrategias no pueden suplir las inversiones.¹⁹ Este es el reto que se plantea a los aliados si quieren que funcione su acelerador para la innovación (*Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic*, DIANA). La tecnología ha entrado como un factor determinante de la postura militar, pero su desarrollo industrial tendrá que seguir esperando.

Aunque en la Cumbre de Vilna se ha creado un centro para la protección de las infraestructuras críticas submarinas (*NATO Maritime Centre for the Security of Critical Undersea Infrastructures*, NMCSCUI), este no es más que un primer paso en la dirección de mejorar la resiliencia de los aliados frente a los ataques y amenazas híbridas. Una resiliencia que depende de las capacidades civiles y militares de cada Estado miembro y que dificulta su centralización en la OTAN, al igual que ha ocurrido con otros fenómenos como el terrorismo, la inmigración o la sanidad global que están fuera del alcance de la agenda aliada.

Conclusiones

La Cumbre de Vilna ha sido más importante por la constatación de que [la OTAN sigue el camino de transformación](#) iniciado en la [Cumbre de Madrid](#), que por las decisiones adoptadas a pesar de ser muchas y de mucho peso como se han expuesto en el análisis. La implementación de las decisiones aliadas es mucho más importante que su adopción, pero las cumbres brillan más por las decisiones que adoptan que por las que implementan.

¹⁸ Alessandro Marrone, "The War against Ukraine and Its Lessons for NATO Militaries: Food for Thought", *IAI Commentaries*, (05/II/2023).

¹⁹ Nicolò Fasola y otros, "Space. Exploring NATO's Final Frontier", *IAI Commentaries*, (02/III/2023).

Lo importante de esta cumbre era asegurar la respuesta aliada a las amenazas de Rusia y, en menor medida, el terrorismo en las tres zonas geográficas y los cinco dominios operativos afectados por la guerra en Ucrania y el revisionismo ruso.

A ese esfuerzo en los flancos norte y este seguirá el que se está planificando para presentarlo en la Cumbre de Washington sobre el flanco sur, un nuevo escenario geográfico para que la OTAN prevenga la desestabilización que tanto Rusia como el terrorismo yihadista fomentan en la región.

Cerrado el debate interno sobre el ingreso de Suecia y Ucrania, la Cumbre de Washington dedicará más tiempo a la ampliación y profundización de los partenariados con la UE, Asia-Pacífico y otros si China no responde positivamente a los llamamientos de Vilna y Madrid para evitar el enconamiento de la competición geopolítica en curso.