

En al ámbito operativo ha sido Jefe de la Unidad de Inteligencia de la División Mecanizada y miembro del Estado Mayor de dicha División. En sus sucesivos empleos ha estado al mando de Unidades Acorazadas y Mecanizadas, la más reciente y previo a su incorporación al Instituto Español de Estudios Estratégicos, el mando de la Brigada de Infantería Mecanizada “Extremadura” XI.

General de Brigada de Infantería, Diplomado de Estado Mayor. Es también diplomado en Alta Gestión de Recursos Humanos por el CESEDEN, en Altos Estudios Internacionales por la Sociedad Española de Estudios Internacionales (SEI) y por el Colegio de Defensa de la OTAN (NADEFCOL), de Roma. Como Oficial de Estado Mayor ha desempeñado cometidos de Analista en la División de Planes del Estado Mayor del Ejército y como Jefe de la Sección de Planes y Organización de la misma. Ha participado en numerosas actividades de carácter internacional en el marco del Eurocuerpo y de otros Cuarteles Generales de la Alianza así como en diversos cursos de perfeccionamiento del Ejército de la República Federal de Alemania. Formó parte del contingente español en la Misión de Naciones Unidas UNPROFOR, en Bosnia Herzegovina, en 1.994. En 2.003 fue miembro de la Coalition Provisional Authority, (CPA) para la reconstrucción de Irak, con sede en Bagdad. Y en 2.013 y 2.014 desplegó al frente de su Brigada en El Líbano, haciéndose cargo del mando de la Brigada Multinacional del Sector Este de UNIFIL y ejerciendo como Comandante de dicho Sector de la Misión de las Naciones Unidas en el sur de El Líbano.

## Francisco José Dacoba Cerviño

General Director del  
Instituto Español de  
Estudios Estratégicos



Twitter: @fran\_dacoba

# Nuevo Concepto Estratégico OTAN: EL SUR TAMBIÉN EXISTE

Francisco José Dacoba Cerviño

**P**ermítanme que comience este artículo con una obviedad: la OTAN es una historia de éxito... al menos en lo que a su misión original se refiere. No hay duda de que la imperiosa necesidad de afrontar la amenaza que se cernía sobre la mitad occidental de Europa al acabar la Segunda Guerra Mundial, que reunió en los primeros años de la guerra fría en torno a una mesa a diez países de uno y otro lado del Atlántico Norte para firmar el Tratado de Washington, fue felizmente solventada con la desaparición de la Unión Soviética. Y, como se suele decir y no es una hipérbole, sin pegar un solo tiro. No fue fácil, desde luego, y no faltaron episodios de enorme gravedad que a punto estuvieron de derivar en el temido holocausto nuclear, con la consiguiente destrucción mutua asegurada. Pero no, nada de eso ocurrió. *Happy end.*

Paradójicamente, al dejar atrás su máxima preocupación, en lugar de navegar por las plácidas aguas del proclamado fin de la historia<sup>1</sup>, la OTAN se vio inmersa en un interminable proceso de adaptación a la nueva situación internacional. La manifiesta superioridad militar occidental fue retada por nuevas amenazas no convencionales y por actores, estatales unos y no estatales otros, que no se atenían al *business as usual*

en eso de hacer la guerra. Aparecen nuevos dominios de enfrentamiento, como el espacio exterior y, muy destacadamente, el ciberespacio. Dominio, este último, idóneo para el empleo de procedimientos irregulares en el más absoluto anonimato o, al menos, de imposible atribución.

Los ataques terroristas en territorio norteamericano del 11 de septiembre de 2001 evidencian el cambio radical en el panorama de Seguridad mundial y, aunque perpetrado en suelo sujeto al Tratado de Washington (de hecho, esa es la única ocasión en la que se ha invocado su artículo 5), su origen y sus autores trascienden los límites geográficos de la Alianza. La OTAN, en definitiva, se vuelve global y amplía su tradicional foco en la defensa colectiva al añadirle la gestión de crisis y la seguridad basada en la cooperación. Más fácil decirlo que hacerlo en este orden internacional multipolar en el que nos encontramos inmersos. El mundo bipolar era mucho más sencillo; los contendientes se conocían muy bien y cada uno sabía dónde estaba el otro, y qué podía, o qué no podía, hacer cada uno. El nuevo escenario se caracteriza por una espesa incertidumbre, y la OTAN viene transitando por ella con rumbo a veces dubitativo.

<sup>1</sup> Fukuyama, F. *¿El fin de la historia? y otros ensayos*. Madrid: Alianza Editorial.

Para adaptarse a este nuevo escenario, tan dinámico y cambiante, la Alianza ha elaborado hasta tres Conceptos Estratégicos en apenas dos décadas, las de los 90 y de los 2000. El último de ellos, todavía vigente, en Lisboa 2010. Once años, ya, en los que han pasado muchas cosas en el mundo, muchas y muy relevantes. Las sucesivas ampliaciones en la membresía de 1999 y 2004 han llevado la OTAN hasta las mismísimas fronteras de la vieja URSS, provocando así que Rusia, agobiada por una sensación de cerco, haya reaccionado optando por la confrontación en sus relaciones con Europa y Norteamérica, en lugar de por la colaboración. China, por su parte, bajo la batuta de Xi Jinping, ha dado por finalizada la etapa de la discreción y del perfil bajo y se ha consagrado ya como la otra gran potencia que disputa abiertamente la primacía mundial a los Estados Unidos.

En este escenario consolidado de *Great Power Competition* prolifera, como pez en el agua, una conflictividad global creciente y polifacética: comercial, tecnológica, cultural, geopolítica... y, también, militar<sup>2</sup>. En los once años transcurridos desde que se aprobó el vigente Concepto Estratégico se acumulan los acontecimientos decisivos, que ponen en jaque la estabilidad de numerosas regiones. Las esperanzas suscitadas por las revueltas árabes han dado paso a la decepción al comprobar que aquellas primaveras han devenido en frío invierno: Libia, Siria, Irak, Líbano, Yemen, a la espera de ver cómo evolucionan Argelia, Túnez o Egipto. En 2014, contraviniendo frontalmente la legalidad internacional, Rusia se anexiona la península de Crimea e incendia el Este de Ucrania con el conflicto del Donbass. La presidencia de Obama acelera el giro de los intereses geoestratégicos de los Estados Unidos hacia la región de Asia-Pacífico, con la consiguiente pérdida de relevancia de Europa en el panorama internacional. El Reino Unido decide abandonar la Unión Europea. Un presidente norteamericano, Trump, califica a los europeos de competidores desleales y a la OTAN de obsoleta. Para estupor de todos, una pandemia paraliza momentáneamente la globalización en 2020. El dibujo lo completa el recién elegido presidente Biden al ordenar una retirada caótica de Afganistán que culmina, de la peor manera posible, una intervención de 20 años en el país que acogió a Osama bin Laden tras los atentados del 11S. El escenario internacional en el que se alumbró el Concepto Estratégico de Lisboa, en el lejano 2010, ha sufrido una reconfiguración tan profunda que lo ha dejado, definitivamente, obsoleto.

Será en Madrid, a finales de junio de 2022, cuando se apruebe un muy necesario nuevo Concepto Estratégico.

---

## *Un presidente norteamericano, Trump, califica a los europeos de competidores desleales y a la OTAN de obsoleta*

---

La cumbre se celebrará en la capital de uno de los aliados del Sur. Esos países ribereños del Norte del Mediterráneo que otean el horizonte no tan lejano del Magreb y del Sahel con preocupación; que vienen insistiendo desde hace varios años en la necesidad de mirar al Sur pero que, cumbre tras cumbre, se encuentran con la misma pertinaz respuesta del resto de aliados: la amenaza viene del Este. Del Este cercano, proclaman los países que hace no tanto pertenecían al Pacto de Varsovia; y del lejano Este, de esa China resurgida, gigante comercial y tecnológico que suscita toda la atención de los Estados Unidos, ahora con Biden como antes con Trump, y poderosa igualmente en lo militar, con capacidades convencionales y nucleares cada vez más cercanas a las del anterior hegemon norteamericano. En la ruleta del mundo multipolar, todas las fichas del líder natural de Occidente están puestas en la casilla del dragón rojo. Sea por el cercano Este como por el lejano Oriente, pinta mal eso de mirar al Sur.

El proceso de elaboración del nuevo Concepto Estratégico estaba ya en una fase avanzada cuando en pleno mes de agosto pudimos presenciar, atónitos, la llegada arrolladora de los talibán a Kabul y la precipitada salida del presidente Ghani, así como del personal internacional y de sus colaboradores locales del aeropuerto de la capital afgana. Una salida que ha encendido todas las alarmas en tantos países que esperan del compromiso norteamericano las garantías necesarias para su propia seguridad. En

---

<sup>2</sup> Dacoba Cerviño, F. J. "Conflictividad s. XXI: los grandes suben la apuesta". *Documento de Análisis IEEE*. Web. 30/2021.



circunstancias bien distintas, desde luego, pero compartiendo la misma preocupación, Ucrania, Taiwán, Japón, Corea del Sur, los kurdos de Siria o los mismos europeos, empeñados en estabilizar el Sahel, por citar solo algunos ejemplos, se preguntan hasta cuándo y hasta dónde pueden contar con el “incondicional” apoyo de Washington, llegado el caso. Con razón o sin ella, la credibilidad del paraguas de seguridad estadounidense, indiscutible e indiscutido hace apenas unas décadas, está ahora en entredicho. El daño causado por el caso de Afganistán deberá dar lugar a dolorosas, pero muy necesarias, lecciones aprendidas. Los aliados, con los Estados Unidos a la cabeza, deberán replantearse la tarea, explicitada en los últimos Conceptos Estratégicos, de la gestión de crisis. ¿En qué crisis merecerá la pena implicarse?, ¿cuál podría ser un nivel de ambición realista?: ¿la derrota de un adversario concreto (léase bin Laden), la estabilización, el *state building*...? ¿O, mejor, mantenerse al margen y evitar pisar charcos de dudosa salida, como hace pragmáticamente China?

En paralelo con el proceso de elaboración del que será el Concepto Estratégico de Madrid 2022, la Unión Europea, con el impulso decidido de Francia, está desarrollando también los análisis y conclusiones de su propio proceso de autoafirmación como actor estratégico global. Se trata de la denominada Brújula Estratégica, que ha de culminar, precisamente, también en el primer semestre de 2022 bajo la presidencia rotatoria francesa del Consejo de la UE. No va a ser fácil. Las mismas diferencias

en la percepción de los riesgos y amenazas que mantienen a la OTAN en ascuas sobre si mirar al Este o mirar al Sur (la respuesta sensata sería la de considerar con igual determinación a ambos escenarios), se repiten en el seno de la Unión Europea. Añádase a ello la contumacia con la que algunos socios insisten en que la preponderancia del vínculo trasatlántico (que nadie en su sano juicio cuestiona) hace innecesaria, o al menos secundaria, una identidad de seguridad europea. Cómo armonizar el nuevo Concepto Estratégico con la Brújula Estratégica es una de esas claves de bóveda que los analistas de una y otra organización deberán colocar en el edificio de seguridad del viejo continente para la próxima década. Altos dirigentes a ambos lados del Atlántico se prodigan ya en afirmar que esa confluencia es posible; más que posible, necesaria. En este sentido abunda el comunicado conjunto emitido tras la reunión de Biden y Macron para restañar las heridas provocadas por el acuerdo AUKUS<sup>3</sup>. Está bien que la Unión Europea apueste fuerte por su identidad estratégica; está bien esperar del aliado norteamericano no solo comprensión, sino también apoyo sincero en la construcción de esa identidad, pero los hechos (obras son amores) cuestionan la coherencia europea en esta materia. Y es que, tras la salida del Reino Unido, los Estados que pertenecen simultáneamente a ambas organizaciones, OTAN y UE, apenas suman el 20 % de los gastos militares del total de la Alianza. Magro resultado para tan elevada como legítima aspiración<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> “Estados Unidos reconoce la importancia de una defensa europea más fuerte y más capaz, que contribuya positivamente a la seguridad transatlántica y global y sea complementaria a la OTAN” En: Miguel, B. de y Rizzi, A. 2Hacie un nuevo pacto UE-OTAN como base de la defensa europea”. *Diario El País*. Web. 22 de septiembre de 2021.



Los últimos acontecimientos en la frontera entre Polonia y Bielorrusia, o las reiteradas informaciones sobre el despliegue militar ruso frente a Ucrania, merecen toda la atención, claro que sí. Pero sin perjuicio del Este, ahora toca mirar, también, al Sur. El enfoque OTAN 360° no se ha concretado en decisiones contundentes en relación al flanco meridional. Mientras la crisis de Ucrania en 2014 desencadenó una reacción solidaria de los aliados para reforzar la presencia avanzada en todo el flanco Este, mediante despliegues de contingentes militares con capacidades de combate de alta intensidad a los que España no ha sido ajena, la mirada al Sur no ha pasado de la constitución en el seno del Cuartel General OTAN en Nápoles, de un elemento, un hub, para gestionar las guerras en Libia, Siria e Irak, así como la inmigración ilegal a través de las aguas del Mediterráneo. Hemos de reconocer que, a la vista de la evolución de dichos conflictos, no se pueden echar las campanas al vuelo sobre los resultados de dicha gestión, ¿verdad?

El Concepto Estratégico de 2010, tan ampliamente superado, hace tiempo que reclama algo más que un *aggiornamento*; una profunda redefinición más bien. Y si no se ha hecho ya no es porque no se sea consciente de la necesidad, sino por las muchas y profundas discrepancias

entre los miembros de la Alianza. Pero no nos quedemos solo con los inconvenientes. Hay mucho margen para el entendimiento. Además de los valores y de un modelo de sociedades libres y democráticas, compartimos riesgos evidentes y nuevas amenazas, como las acciones hostiles en el ciberespacio, los procedimientos híbridos, el reto tecnológico o la creciente militarización del espacio exterior, por citar solo algunos. Razón de más para buscar el acuerdo. Hay que superar el riesgo de estancamiento en punto muerto. No se trata de elegir entre OTAN o Autonomía Estratégica de la Unión<sup>5</sup>. No se trata de decidir más OTAN a costa de la identidad de seguridad europea, o más Europa a costa del vínculo trasatlántico. No, no existe ese dilema. La solución es más y mejor OTAN, y más Europa con personalidad estratégica. OTAN, sí, por supuesto; Europa, también. Al fin y al cabo, el incremento de las capacidades militares europeas, tanto las de mando y control como las de combate, permitirá confiar en mayor medida a los aliados europeos tanto la defensa colectiva del continente como la gestión de su convulso vecindario, y liberar así, parcialmente, a los Estados Unidos de esa responsabilidad para que puedan concentrarse en lo que constituye su más exigente prioridad, China, también en este caso con la adecuada implicación de los aliados. En el

<sup>4</sup> Hoop Scheffer, A. de & Quencez, M. "The US in NATO: adapting the Alliance to new strategic priorities". *NDC Policy Brief*. Web. No. 17- October 2021.

<sup>5</sup> Dacoba Cerviño, F. J. "Autonomía Estratégica Europea: ni contigo, ni sin ti..." *Documento de Análisis IEEE*. Web. 13/2021.



bien entendido de que se trata de rebalancear los esfuerzos y los cometidos, nunca de sustituir a Norteamérica o de prescindir de su imprescindible presencia e implicación en la Seguridad del viejo continente.

La Alianza Atlántica debe tener una visión global. El mundo es cada vez más pequeño, las fronteras se diluyen, las distancias se achican y nada de lo que pasa en el mundo nos es ajeno. Este postulado, esta visión global es necesaria para cualquier actor internacional, para cualquier país, independientemente de su tamaño o de su peso específico en el panorama mundial. Mucho más para una Organización tan grande y tan decisiva como la OTAN. Su visión ha de ser global, sí, pero su enfoque debe ser regional en lo que a la seguridad de sus miembros se refiere. Visión global, enfoque regional: al Este... y al Sur.

Dar cabida a África, especialmente al Magreb y al Sahel, entre las prioridades de la OTAN dará coherencia y equilibrio a su esquema de seguridad, y permitirá que todos los aliados, cualquiera que sea su ubicación geográfica en el continente, se sientan igualmente concernidos y comprometidos con la seguridad de todos los demás. El centro de gravedad de la Alianza Atlántica ha sido siempre, desde su momento fundacional en 1949, la cohesión de los aliados. Y esa misma cohesión ha sido la clave que permitió llegar al final feliz de la Guerra Fría

---

*El mundo es cada vez  
más pequeño, las  
fronteras se diluyen, las  
distancias se achican y  
nada de lo que pasa en el  
mundo  
nos es ajeno*

---

al que nos referíamos al inicio de este artículo. La solidez del vínculo trasatlántico fue lo que hizo posible resistir y superar el desafío que durante más de cuarenta años representó la Unión Soviética. La fuerza de la OTAN se basa en la solidaridad euroatlántica y en la credibilidad de su disuasión, de su herramienta militar (¡ay, ese 2 % dichoso!). Hasta ahora, esta fórmula ha hecho de la Alianza una historia de éxito y así lo hemos celebrado recientemente con motivo del setenta aniversario de la firma del Tratado de Washington. Esperemos que lo siga siendo otros setenta años más... ¡por lo menos!