

Comités y listado simplificado de temas y objetivos a abordar en cada órgano

A continuación, mostramos un listado de los dos temas sobre los que versará el debate general de cada órgano y comité. Van acompañados de sus respectivos objetivos y contextos para servir como base para la negociación.

Consejo del Atlántico Norte (CAN)

Además de encargarse de la redacción y ratificación del comunicado final, el CAN posee su propia agenda temática, compuesto por los dos siguientes temas.

A. Enfoque integral de la OTAN (360°)

Contexto. El Concepto Estratégico de 2022 introduce un enfoque integral 360° a la hora de garantizar la defensa colectiva de la Alianza, aplicándose a sus tres tareas fundamentales: la disuasión y defensa, la prevención y gestión de crisis, y la seguridad cooperativa. No obstante, el enfoque 360° tiene cabida sobre todo en la labor de defensa y disuasión que, a su vez, trata de ser reforzada por este Concepto Estratégico. En este ámbito de la defensa y la disuasión, dicho enfoque, tal y como expone el párr. 20 del Concepto, implica disponer de la capacidad para disuadir, defender, disputar y denegar los objetivos del agresor en todos los dominios y desde todas las direcciones. En definitiva, supone tener el poder para hacer frente a cualquier amenaza, desde cualquier lugar y en cualquier momento; en concreto, para prevenir y aplacar amenazas y desafíos provenientes de todas las direcciones estratégicas (norte, este y sur) y en todos los dominios operacionales (tierra, mar, aire, ciber y espacio).

Este enfoque va en consonancia con un entorno estratégico diferente, convulso y heterogéneo, caracterizado por la presencia de diversas amenazas de diferente naturaleza, no solo de tipo convencional. El desarrollo de nuevos dominios operativos como el ciber y el espacio, el origen global de problemas con impacto local como el cambio climático, o la competición estratégica con líderes globales como China y no tanto regionales como Rusia marcan a este nuevo entorno estratégico. En contrapartida, este enfoque obliga al conjunto de la Alianza a emprender un análisis de las amenazas más global y comprensivo, más holístico, y a desarrollar una presencia multidominio y multiespacial con capacidad de respuesta proporcional y transversal integrando herramientas militares y no militares.

En consecuencia, existe la voluntad aliada por adaptarse al nuevo entorno estratégico adoptando el enfoque más adecuado para el mismo; sin embargo, exige un esfuerzo omnicomprendido debiendo identificar y reconocer cada amenaza y desafío en cada dirección y dominio.

Objetivo. En el Concepto Estratégico de 2022 tan solo son señalados explícitamente como amenazas Rusia y el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones. Se debe progresar en la identificación de otras amenazas, clarificar su naturaleza y procedencia (dimensional y espacial), establecer su prioridad y el método de respuesta.

B. Compromiso de Inversión en Defensa

Contexto. Aunque el objetivo de destinar el 2% del PIB al gasto en defensa estuvo vigente años atrás, en la Cumbre de Gales de 2014 los aliados firmaron un

Compromiso de Inversión en Defensa según el cual se comprometieron todos a conseguir para el año 2024 un mínimo del gasto en defensa equivalente al 2% del PIB y destinar al menos el 20% de ese gasto en defensa a la adquisición de nuevos equipamientos y a la investigación y el desarrollo.

A pesar del compromiso adquirido, el objetivo del gasto en defensa fijado en el 2% ha sido un hándicap para la mayoría de los aliados. Tradicionalmente tan solo lo han cumplido 9 de la treintena de países que conforman la Alianza. Ahora bien, en 2024, se ha experimentado un aumento histórico del gasto conjunto aliado en Defensa del 18% respecto al año anterior, y se ha logrado que 2/3 de los aliados cumplan con su compromiso del 2% del gasto respecto a su PIB.

Sin perjuicio del aumento experimentado, hay un número todavía importante de países aliados que no cumplen con el compromiso mínimo. Igualmente, es cuestionable que muchos de los países que han alcanzado el gasto militar por encima del 2% de su PIB puedan sostenerlo en el tiempo dado la coyuntura económica internacional marcada por la inflación, la crisis y el endeudamiento público. De todos modos, llegados al año 2024, Estados con un elevado gasto en Defensa, especialmente EE.UU., postulan que incluso debe aumentarse el nivel mínimo de porcentaje en Defensa respecto al PIB, debiéndose superar el límite del 2%.

Por su parte, los países que aún incumplen este compromiso han empezado a considerar que el 2% no debe de ser el índice apropiado de referencia para medir la contribución real a la seguridad y defensa del Atlántico Norte. Por ejemplo, piénsese en los países Bálticos, que superan el 2% de su PIB en gastos de defensa, pero que cuya contribución real a la Alianza es mínima en tanto en cuanto ni si quiera poseen un Ejército del Aire suficiente para cumplir en su territorio la misión de patrulla aérea y requieren para tal misión de otros aliados. Otro ejemplo es Grecia, que es uno de los Estados que más gasto relativo destina a Defensa dentro de la Alianza, aunque su contribución a ciertas misiones de la Organización ha sido inferior a la de países como Dinamarca o Canadá debido principalmente a que su gasto en Defensa está plenamente destinado a hacer frente a otro miembro de la OTAN, Turquía.

Objetivo. Intentar alcanzar consenso sobre si renovar o no el compromiso vigente en inversión en Defensa, o sustituirlo por un compromiso mayor o por una nueva fórmula más fiel a la contribución real de cada miembro.

Comité Político (CP)

A. Ampliación y 'puerta abierta' de la OTAN

Contexto. En el párr. 4 de la Declaración Conjunta de Vilna (2023) se reafirmó el compromiso de la Alianza a continuar con la Política de Puertas Abiertas, esto es, a admitir nuevos aliados. En correspondencia, en 2023 y 2024 la Alianza ha experimentado dos nuevas fases de ampliación integrando a Finlandia y a Suecia. No obstante, queda pendiente la adhesión de Ucrania. Desde el año 2018, se ha otorgado a Ucrania el estatus de país candidato a la OTAN. Pese a la invasión del país por parte de Rusia y la oposición rusa a que la OTAN se expanda hacia sus fronteras, la candidatura persiste y la Alianza ha continuado prometiendo a Ucrania que su invitación a la membresía se dará cuando las condiciones lo permitan. De hecho, tras la cumbre de Vilna (2023), se ha simplificado su previsible proceso de adhesión al suprimir la necesidad de un Plan de Acción para la Membresía al entenderse que

Ucrania ha avanzado mucho en su proceso de interoperabilidad con la Alianza y su homologación política.

En 2024, el comunicado final de la Cumbre de Washington considera la integración euro-atlántica de Ucrania como “irreversible”, aunque manteniendo que la invitación se dará cuando se produzcan las condiciones necesarias. Tales condiciones se refieren sobre todo al fin de la guerra con Rusia. Con aquel conflicto abierto, la adhesión de Ucrania supondría extrapolarlo directamente a toda la Alianza en virtud al compromiso de defensa mutua que adquirirían todos los aliados para con Ucrania. Por ello, aunque la Alianza se mantenga firme en la política de Puertas Abiertas y en el compromiso de membresía a Ucrania, aún no se ha establecido una fecha concreta para la adhesión de este país, postergándose *sine die* y no siendo previsible en el corto o, incluso, medio plazo.

Aunque la postura mayoritaria trate de mantener la prudencia, algunos aliados sí reclaman la posibilidad de establecer un calendario preciso de adhesión, sobre todo, lo sostienen aquellos aliados más afines al país invadido, que consideran que no deben darse vagas promesas. Así también lo exige el propio país candidato.

Objetivo. Determinar cuándo debe adherirse Ucrania a la OTAN evaluando la posibilidad de establecer un calendario preciso, y, en tal caso, cómo hacerlo sin que escale la tensión con Rusia.

B. La dimensión militar de la cooperación con Ucrania

Contexto. Desde el comienzo de la invasión rusa a Ucrania, los aliados se han comprometido a ayudar a la defensa ucraniana proporcionándole asistencia humanitaria y financiera, así como militar. Esta ayuda se ha producido sobre todo a título individual, cada Estado aliado concretando un acuerdo bilateral con Ucrania, y a través de los mecanismos establecidos por organizaciones paralelas como la UE. Hasta la Cumbre de Washington (junio de 2024) no se ha concertado una ayuda aliada al esfuerzo bélico ucraniano. A partir de esta cumbre, los aliados han acordado institucionalizar y racionalizar su ayuda militar a Ucrania, comprometiéndose a una dotación anual sostenida en el tiempo que ha de rondar los 40.000 millones de dólares al año, y se constituye una figura coordinadora (NATO Security Assistance and Training for Ukraine, NSATU).

Una cuestión política que ha estado presente en la proporción de ayuda militar a Ucrania ha sido el tipo de capacidad y potencial de fuego que ha de entregarse a Ucrania. A lo largo del conflicto, se han establecido diversas líneas rojas en cuanto a lo que no debe de ser provisto a Ucrania con el fin de evitar la implicación directa de la Alianza y escalar la tensión con Rusia. Sin embargo, tales líneas han ido desplazándose y el material militar entregado ha ido adaptándose a las circunstancias de la guerra según los requerimientos del ejército ucraniano, entregándose material cada vez más potente. A vísperas de la Cumbre de Washington, el debate sobre la línea roja se sitúa en torno a si el nuevo material (aviación F16 y misiles de largo alcance), con potencial para alcanzar objetivos enemigos en suelo ruso, debe contar con restricción alguna en cuanto a su uso para atacar a Rusia directamente en su propio territorio. Es de los momentos más críticos dado al peligro que entraña atacar

directamente a Rusia, con la posibilidad de escalar a un conflicto directo con aquel país.

Objetivo. Llegar a un consenso sobre la línea roja definitiva que se ha de establecer en la entrega de material militar letal a Ucrania, especialmente en relación a la posibilidad de que pueda emplearse para atacar suelo ruso.

Comité Militar (CM)

A. Vecindario meridional de la OTAN

Contexto. El flanco sur comenzó a surgir como prioridad en la agenda aliada a partir de la Cumbre de Gales (2014). Aparte del debate en torno a la prioridad este-sur, otra cuestión persistente ha sido definir el “flanco sur” como tal. Qué es el Sur, y cuáles son los problemas y amenazas que de él derivan, no es entendido de igual manera por todos los aliados. Si preguntamos a Turquía, su flanco sur es Siria-Irak; para Italia, lo será el Mediterráneo Central y la cuestión libia, y para España, el Sahel. Para las grandes potencias de la Alianza, como EE.UU. o Reino Unido, la principal preocupación en el sur lo constituye la estabilidad de Oriente Próximo y el desafío iraní.

Un gran paso adelante lo constituyó la Cumbre de Madrid y el Concepto Estratégico de 2022, cuando se determinó que el flanco sur está compuesto por el Norte de África, el Sahel y Oriente Medio. Se da una respuesta integral, acorde al enfoque 360°.

Ahora bien, queda por concretar la estrategia militar aliada y su papel competencial en aquella extensa región. En la Cumbre de Vilna (2023) se reafirmó la necesidad de llevar a cabo un «profundo proceso de reflexión sobre las amenazas y desafíos existentes y emergentes, y las oportunidades relacionadas con el vecindario sur, cuyos resultados deberán conocerse en la Cumbre de Washington». Terminada la jornada de reflexión, toca tomar la decisión. Y la Cumbre de Washington de 2024 ha finalizado dando como resultado una hoja de ruta para el flanco sur.

Objetivo. Toca ponerse en situación, e imaginarse definiendo la hoja de ruta para el flanco sur en la Cumbre de Washington, teniendo en cuenta los diferentes intereses y prioridades estratégicas de algunos Estados aliados en virtud de cómo cada uno define qué es el flanco sur.

B. Mejora de la disuasión y defensa en el este de la Alianza

Contexto. Previo a la Cumbre de Madrid, fue aprobado en cumbre ministerial un nuevo Modelo de Fuerza para el Este de Europa. Este nuevo modelo trata de responder al desafío planteado por la invasión rusa de Ucrania y pretende mejorar la disuasión y la defensa de la Alianza en su flanco oriental. Entre otras cosas, el nuevo modelo plantea un refuerzo de la presencia avanzada de la OTAN incrementando el número y tamaño de grupos de combate multinacionales en países aliados del Este. Ya hay sobre terreno 8 de estos grupos de combate repartidos por Eslovaquia, Hungría, Rumanía, Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania y Polonia. La Cumbre de Vilna de 2023 acabó con el consenso aliado de incrementar la entidad de la fuerza de los grupos existentes al tamaño de brigada, alcanzando un mínimo de 40.000 efectivos. Esto implica el esfuerzo de cada Estado miembro en la preparación, asignación y

envío de estas unidades necesarias, por lo que los jefes de Defensa reunidos en el CM deben debatir qué esfuerzos aliados resultan aún necesarios para satisfacer este objetivo.

Objetivo. Lograr definir qué contribución hará cada país aliado para cumplir con el tamaño de fuerza requerido en la presencia avanzada reforzada en el este de la Alianza.

Grupo de Planificación Nuclear (GPN)

A. Acuerdos de reparto de la carga nuclear

Contexto. En la OTAN solo poseen armas nucleares tres aliados: EE.UU., Reino Unido y Francia. Por ello, el resto de los aliados depende del paraguas nuclear provisto por aquellos tres, especialmente por EE.UU., quien, en términos comparativos, posee más ojivas y medios de despliegue, situándose en paridad con Rusia —entre estos dos acumulan el 90% de las capacidad nuclear mundial—. No obstante, en el marco de la Guerra Fría, EE.UU. trató de hacer partícipe a ciertos estados aliados interesados en el compromiso de la disuasión nuclear euroatlántica por medio de los llamados acuerdos de reparto de la carga nuclear. A través de estos acuerdos, EE.UU. deposita parte de su arsenal nuclear en el territorio nacional del Estado aliado que aceptara el pacto, manteniéndose siempre bajo completo control y custodia estadounidense. El país huésped proporciona la infraestructura necesaria para su almacenamiento, así como la aviación de doble uso (convencional y estratégica) para la ejecución de la misión y el personal especializado.

Estos acuerdos no solo reparten la carga nuclear, también refuerzan la unidad aliada en la misión disuasoria y hacen más efectiva dicha misión al aumentar la presteza de la entrega de carga nuclear al posible adversario (Rusia). Asimismo, aseguran que cierta parte del arsenal nuclear estadounidense se destina efectivamente a la disuasión euroatlántica, se evita la proliferación nuclear entre aliados europeos, y, por último, otorga a los países que soportan parte de la carga cierto poder decisorio en la política militar nuclear.

En la actualidad, se mantienen antiguos acuerdos de reparto de la carga nuclear con EE.UU. en 5 países: Alemania, Bélgica, Países Bajos, Turquía e Italia. De hecho, la Alianza ha vuelto a poner especial énfasis a la disuasión nuclear euroatlántica ante el desafío planteado por Rusia en hechos tales como el aumento de la retórica nuclear durante la Guerra de Ucrania, la suspensión de la prohibición del uso de misiles balísticos de alcance intermedio, o el depósito de armas nucleares rusas en Bielorrusia. En el plano nuclear, se ha retrocedido a una situación similar a la Guerra Fría, aunque ahora la configuración espacial es diferente a aquel entonces: ya no existe el Pacto de Varsovia y la OTAN se ha expandido hacia el este. Ante este contexto, surge la idea de movilizar más hacia el este de la Alianza el arsenal nuclear estadounidense firmando nuevos acuerdos de reparto de la carga con países como Polonia. Ahora se debe responder directamente a Rusia y las antiguas ubicaciones de estas capacidades nucleares pueden presentarse lo suficientemente alejadas como para ofrecer una alta disponibilidad operativa y un adecuado tiempo de respuesta, mermando así la capacidad disuasoria, especialmente en las fronteras del este donde Rusia se encuentra más próxima. Es por este motivo que Polonia, apoyado por los estados bálticos,

postule su territorio como un nuevo lugar de depósito y punto de ataque. Se abre así la cuestión de una nueva extensión de los acuerdos de reparto de la carga nuclear, así como el debate de otras formas de contribuir a la misión conjunta de la disuasión nuclear.

Objetivo. Lograr un nuevo consenso en el reparto de la carga nuclear: mantener el statu quo o firmar nuevos acuerdos con países más hacia el este. En esta discusión podría valorarse otras formas de contribución a la misión de la disuasión nuclear que pudieran servir como compensación a países que ostentaban viejas bases. Estas nuevas formas de contribución también podrían ser útiles para atraer o incluir a estados contrarios a la presencia de armas nucleares como España. De este modo, se puede llegar a plantear otros tipos de contribución alternativa como aportaciones económicas, suplir la presencia de armas nucleares con otro tipo de capacidades como las defensas antimisiles, etc.

B. Modernización nuclear china y control de armamentos

Contexto. China es un Estado nuclear desde 1964. No obstante, su arsenal nuclear actual es modesto si lo comparamos con el de EE.UU. y Rusia, las verdaderas grandes potencias nucleares. De este modo, se calcula que China posea un total de 410 ojivas nucleares en 2023 frente a las 5.244 y 5.889 que, respectivamente, EE.UU. y Rusia poseen entre cabezas activas, almacenadas y a la espera de desmantelamiento. China siempre ha apostado por poseer una fuerza nuclear mínima disuasoria y por una política de not first use. Sin embargo, diversas evidencias demuestran que la política y estrategia nuclear china está virando, tratando ahora de equiparar su estatus actual de gran potencia con el tamaño y capacidad de sus arsenales nucleares.

La Alianza ha constatado y reflejado en sus documentos oficiales que China está rápidamente expandiendo y diversificando su arsenal nuclear con más ojivas nucleares y un mayor número de vectores de lanzamiento más sofisticados con el fin de establecer una auténtica tríada nuclear competitiva a la de EE.UU. (y Rusia). Por ejemplo, en cuestión de un año ha pasado a poseer 60 ojivas más.

Según expertos del SIPRI, China, de seguir su ritmo actual, podría llegar a aproximarse en número y potencial nuclear a EE.UU. y Rusia al final de la presente década, convirtiéndose en la tercera gran potencia nuclear del mundo. De ser así, la OTAN y EE.UU. estarían ante un grave riesgo para su seguridad y capacidad disuasoria nuclear. Ante tal escenario y teniendo en cuenta la competición estratégica con aquel país, así como con Rusia, la Alianza tendría que contrarrestar simultáneamente a la amenaza de dos grandes potencias nucleares. Si se mantiene el número actual de armas nucleares por parte de EE.UU., solo se estaría en paridad con una de estas dos grandes potencias, quedando completamente desprotegido frente a la otra ante un virtual ataque conjunto ruso-chino, lo que, sin duda, debilitaría una disuasión creíble.

Tal planteamiento conduce a la Alianza a tener que sopesar una próxima carrera de armamento nuclear, debiéndose acrecentar la capacidad disuasoria aliada. O, en su defecto, buscar fórmulas de control o limitación de armamento nuclear que vincularan a las tres futuras grandes potencias nucleares (Rusia, China y EE.UU.). De momento, tras la cumbre de Washington, el secretario general de la OTAN, Jean Stoltenberg, aconseja no deshacerse todavía de las armas nucleares no activas o en stock.

Objetivo. Determinar línea de actuación más idónea frente a la perspectiva futura de China como tercera gran potencia nuclear mundial.