

La guerra entre Rusia y Ucrania: análisis de su impacto en las decisiones sobre el flanco sur en la Cumbre de la OTAN en Madrid

ALESSANDRA PEREIRA HERMIDA

Universidad Rey Juan Carlos

Resumen

La agenda *NATO 2030*, prometedora de una mayor reflexión y acción de la OTAN en su flanco sur, perfiló la Cumbre de Madrid como aquella que supondría un punto de inflexión en la relación de la Alianza con esta región. Todo esto, consciente de que la inestabilidad de la zona es cada vez más incontrolable y del peligro que esto puede suponer para sus Estados miembros. La invasión rusa de Ucrania, sin embargo, ha puesto una irrefutable prioridad sobre la mesa: esta guerra. En su comienzo, todo parecía apuntar a que eclipsaría toda discusión sobre el sur; sin embargo, un análisis de la situación permite entender que no, que el sur seguirá siendo una prioridad en la Cumbre. No atender a la inestabilidad del sur no solo aumentaría la inseguridad de la Alianza, sino que también le otorgará a Rusia un escenario en el que ganar mayor influencia y poder.

Palabras clave: OTAN. Alianza Atlántica. Flanco sur. Cumbre de Madrid. Nuevo Concepto estratégico. Mediterráneo. Rusia. Ucrania. España.

Índice

1. Introducción	3
2. Marco metodológico	3
2.1. Objeto de estudio	3
2.2. Metodología	4
2.3. Objetivos perseguidos	4
2.4. Tesis de partida	5
3. Marco teórico	5
3.1. Estado de la cuestión	5
3.2. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)	6
3.3. El concepto estratégico en la OTAN	7
3.4. El flanco sur en la OTAN	8
3.5. Asociaciones y partenariados OTAN	10
3.6. La Cumbre de Madrid 2022	11
4. ¿Provocará la guerra entre Rusia y Ucrania que la OTAN no le dé la prometida importancia al sur en la Cumbre de Madrid?	11
4.1. OTAN 360	11
4.2. El interés por el sur	13
5. Conclusiones	16
6. Bibliografía	18

1. Introducción

La OTAN, durante años, ha descuidado la seguridad y protección de sus, aunque mucho menos aparentemente amenazantes, vecinos. Es este el caso del flanco sur de la organización, esencialmente centrado alrededor del Mediterráneo: se le ha prestado mayor atención desde los ochenta, pero ha sido en este siglo XXI cuando la organización se ha propuesto aumentar el control y estabilidad de la zona. Conscientes, de nuevo, de que la inestabilidad en una de sus fronteras más inmediatas es un inmenso riesgo para la Alianza.

El nuevo concepto estratégico para el que la Cumbre de Madrid supone el punto de partida nace con promesas de que el sur cobrará la importancia que merece en las políticas de la organización. Todo ello, aun sabiendo que el sur tiene en su territorio conflictos de niveles de inseguridad magnos, pero también que es un lugar de oportunidades para la Alianza y que puede favorecer la lucha contra su eterno enemigo, Rusia. Como nos adelanta Frost, en el control de la situación del vecino, para así asegurarnos la protección propia, está la clave.

La promesa era emocionante, pero la invasión de Rusia a Ucrania ha atemorizado a aquellos que, receptivos, esperaban no solo las políticas dadas, sino discusiones vivas al respecto del rol en el sur. En ese sentido, preocupa si este tema caerá en un segundo plano. Preocupa que la falta de tiempo provoque un retroceso en la concepción más global de la actuación de la OTAN. Preocupa, en definitiva, que el este siga siendo la única prioridad.

2. Marco metodológico

2.1. Objeto de estudio

El objeto de este estudio es analizar si la Cumbre de Madrid abordará y alterará, con un paquete de propuestas y medidas, la actividad de la OTAN en el flanco sur. No en el sentido de cuáles serán los cambios o medidas acordadas, sino en el sentido de analizar si la Alianza tiene incentivos para tratar las cuestiones del flanco sur cuando, hoy, toda atención parece reclamarla el conflicto entre Ucrania y Rusia.

La duda sobre si esto será así surge al atender a las palabras del presidente del gobierno de España, su jefe de Estado o su ministro de Asuntos Exteriores solicitando, los dos primeros, y

asegurando, el último, que el flanco sur debe, pese a la invasión ucraniana, ser un tema central en la Cumbre. «Tenemos que afrontar el reto de seguridad del flanco oriental, pero también de las preocupaciones de seguridad en el flanco sur», afirmaba Pedro Sánchez en el Foro de Davos el pasado mayo (Segovia 2022). «Nuestra seguridad colectiva también requiere que la Alianza preste cada vez más atención a los desafíos de la dirección estratégica sur» (González 2022), explicaba el monarca.

Para analizar esta existencia o ausencia de incentivos, se estudiarán los antecedentes y la situación en la que esta zona se encontraba dentro de la organización; se analizará el contexto que vive esta y el interés que puede, o no, despertar para la alianza; se examinará el momento en el que tiene lugar la Cumbre de la OTAN en Madrid y las cuestiones que podrán determinar más su transcurso, y se recorrerán las actividades y declaraciones que han rodeado la realización de esta. Todo ello, con España como anfitrión y, por tanto, actor con influencia.

2.2. Metodología

Para este trabajo, la metodología empleada ha sido la revisión bibliográfica, definida por Bisquerra Alzina (2009) como consistente en «detectar, obtener y consultar la bibliografía y otros materiales —los documentos— que contienen información relevante y necesaria relacionada con el problema de investigación».

El motivo de elección de esta metodología ha sido su valor como herramienta que permite alcanzar profundidad y calidad académica aun cuando el punto de partida es el desconocimiento absoluto de la cuestión.

2.3. Objetivos perseguidos

Este ensayo persigue cuatro objetivos. En primer lugar, demostrar cómo existe, y conviene, en la OTAN un interés por el sur, ya previo al inicio de la escalada de tensiones entre Rusia y Ucrania, en 2014. En segundo, cómo el conflicto en el flanco este tiene una estrecha relación con lo que sucede en el flanco sur, y conviene abordarlos de manera complementaria. No obstante, el tercer objetivo es explicar cómo esto último no es el único motivo por el que conviene, en este preciso momento, atender al sur. Finalmente, como los acontecimientos, declaraciones y debates que están rodeando la celebración de la Cumbre, por el protagonismo

que le están concediendo a la cuestión del sur, parecen anticipar cómo, efectivamente, habrá los suficientes incentivos para tratar el tema con tiempo y profundidad.

2.4. Tesis de partida

La tesis que este estudio trata de confirmar es la siguiente: pese a la reciente invasión de Ucrania, la Cumbre de Madrid 2022 traerá consigo una diferencia sustantiva en la implicación de la organización en su vecindario sur porque había un interés por hacerlo ya antes de tal invasión y la relevancia del sur para la OTAN es grande aun si la desvinculamos del conflicto rusoucraniano; porque, aun si no fuese tal el interés, hay una relación estrecha entre lo que ocurre en el vecindario sur y en el vecindario este, y porque los acontecimientos que están rodeando la Cumbre permiten entrever ese interés y han generado una expectación pública que no va a querer decepcionar.

Por diferencia sustantiva, entenderemos medidas o propuestas que no simplemente mencionen el flanco sur, sino que supondrán un cambio importante, fundamental (Real Academia Española 2022), en la implicación de la Alianza en la zona.

3. Marco teórico

3. 1. Estado de la cuestión

La ponderación y comparación de la atención que recibirán la cuestión rusoucraniana y la del flanco sur en la Cumbre, como tal, no se ha llevado a cabo. Tampoco se ha comparado con ninguno de los otros potenciales ejes del nuevo concepto estratégico, como la crisis climática. Cabe, no obstante, destacar un informe del Center for Strategic & International Studies examinando la situación tras el 24 de febrero para la cuestión del sur en la Cumbre; en ese sentido, sin embargo, en lugar de hacer una ponderación, hace una explicación y contextualización de la sociedad actual, tan solo afirmando que, como es lógico, la agenda no estará tan copada de cuestiones ajenas a Ucrania como antes (CSIS 2022).

Sin embargo, sí que ha habido abundante investigación y publicación académica, pero sobre todo gubernamental, respecto a la Cumbre de la OTAN en Madrid con anterioridad a la invasión rusa de Ucrania. En este sentido, destaca el Ministerio de Defensa español, por

encima del de Asuntos Exteriores —menos explicativo en cuanto a estrategias, con una función mucho mayor de publicidad que de análisis— como un importante activo.

Es mucho, por supuesto, el contenido útil para este análisis obtenido de diferentes sitios oficiales de la OTAN (nato.int, ndc.nato.int, ndrc-ita.nato.int). Pero las dos mayores fuentes de información para este ensayo han sido el Real Instituto Elcano, en lo que respecta a análisis y evaluación explícitamente dedicada a la Cumbre, y el Instituto Español de Estudios Estratégicos, especialmente relevante en lo relativo a los conceptos estratégicos, su análisis y recorrido a lo largo de la historia de la organización.

La literatura académica, proveniente de instituciones académicas o centros de estudio, se ha encargado poco del análisis de esta cuestión, si bien encontramos las dos excepciones mencionadas. En lo que sí lo han hecho, incluso, desde la década de los ochenta (Barbé 1984) es en el estudio de posibilidades, riesgos y amenazas del flanco sur de la OTAN. De hecho, es en este artículo referenciado donde nos encontramos la primera alusión académica al «flanco sur», como tal, de la OTAN. No obstante, dada la inestabilidad y realidad cambiante que se vive allí, a menudo son artículos que, en el análisis en particular de los conflictos, pronto se quedan obsoletos, pero permiten una sencilla visualización y comprensión de la situación en la zona.

3.2. La Organización del Tratado del Atlántico Norte

Con treinta Estados miembros de Europa y Norteamérica, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es una alianza política y militar que busca la protección de sus miembros mediante, como corresponde, estrategias y medios políticos y militares (NATO 2022). Esta surgió en 1949, con el Tratado de Washington, como la primera alianza de este tipo de nuestra época: por aquel entonces, la dominación que la Unión Soviética estaba logrando en Europa era cada vez mayor (García Hernando 2010), lo cual hizo que naciese con una irrefutable naturaleza antisoviética (García Hernando 2010).

La historia de la organización es extensa y sus prioridades, si bien iguales en esencia, han ido cambiando: la Alianza, euroatlántica, buscaba principalmente la defensa de Norteamérica, y la vinculaba con Estados de Europa occidental cuando nació (MAEUEC 2022). Esto se traducía, a efectos prácticos, en lograr una respuesta militar colectiva ante cualquier agresión

a uno de los miembros, con una clara hegemonía estadounidense. Muestra de ello es la popular frase del I Barón Ismay, primer secretario general de la OTAN, que decía que la organización se había creado «para mantener a los rusos afuera, a los americanos dentro, y a los alemanes debajo» (Díaz 2020).

A efectos de probar o refutar la tesis propuesta, conviene no hacer un análisis exhaustivo de la historia y diferentes contextos geopolíticos de la Alianza, sino centrarse en el trabajo y recorrido de la organización en este último siglo, cuando el flanco sur ha adquirido protagonismo en su agenda.

El periodo posterior a la Guerra Fría se caracterizó por la supremacía militar atlántica; el 11-S conduciría a una ampliación de la organización, a la par que Rusia resurgiría, y aparecerían nuevas amenazas como el terrorismo internacional o la ciberseguridad (Díaz 2020). Llevaría, además, a la globalización de la alianza, creciendo en cuanto a sus miembros, pero también en su visión: además de la defensa colectiva tradicional, querría ahora controlar la gestión de crisis y la seguridad a través de la cooperación (Darcoba Cerviño 2021). Este nuevo periodo para la OTAN llegaría a su culmen en la Cumbre de Gales de 2014, con Rusia acechante del flanco este y nuevos conflictos: el surgimiento del Dáesh, el inicio de la guerra en Siria y la inestabilidad en Libia y el Sahel (Díaz 2020).

Aun con su naturaleza inicial, la Alianza se ha ido adaptando conforme la geopolítica global se veía alterada. Prueba de ello es la modificación de sus conceptos estratégicos.

3.3. El concepto estratégico en la OTAN

Los conceptos estratégicos son para la OTAN lo que otras organizaciones conocen como «plan de acción»: rutas que describen, y anticipan, las maneras en las que la Alianza y sus miembros se enfrentarán a los retos y amenazas venideros en cada momento (Arteaga y Simón 2021). «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», como explican Arteaga y Simón (2021). El proceso de concepción y diseño de este plan es seguido por su aprobación, para que las poblaciones, aliados, socios y rivales lo conozcan, y, posteriormente, por la reunión de jefes de Estado y de gobierno en una Cumbre (Arteaga y Simón 2021).

A lo largo de la historia de la Organización, ha habido ocho conceptos estratégicos. Nos detendremos en el séptimo de ellos, actual, el llamado *Compromiso activo, defensa moderna*: aprobado en la Cumbre de Lisboa de noviembre de 2010, sustituyó al de 1999 y pretendió dar respuesta a las nuevas amenazas, como el terrorismo yihadista (Fuente Cobo 2022, Cano Bejarano 2011), Este concepto no solo puso la gestión de crisis y la seguridad cooperativa sobre la mesa, sino que pasó a tomar a Rusia como *partner* y se adaptó a las entonces nuevas amenazas: el terrorismo, la proliferación nuclear, los ataques cibernéticos o la seguridad energética, entre otros (Fuente Cobo 2022). La estrategia, eso sí, se centró no tanto en defender la Europa más central, sino los puntos más inseguros, que eran los más «periféricos», en el sentido literal de la palabra (Fuente Cobo 2022). Aquí, si bien no de manera tan explícita como lo haríamos posteriormente, se comienzan a ver esas concesiones de la Alianza a la importancia de sus diferentes vecindarios.

Sin embargo, el séptimo concepto estratégico no tardó en quedarse obsoleto al enfrentarse a una década más inestable de lo que prometía: las primaveras árabes (2011) y la invasión de Rusia en Ucrania (2014) demostraron que, ni el Mediterráneo estaba libre de riesgos, ni Rusia estaba tan controlada. La falta de consenso hizo que no se modificase el concepto como tal, pero las distintas cumbres de la década llevaron a tomar diversas decisiones y medidas *ad hoc* conforme surgían los conflictos (Fuente Cobo 2022).

Las iniciativas que surgieron entre el séptimo y octavo concepto, como el *Plan de Acción para la preparación* en la Cumbre de Gales de 2014 no contaban con el consenso que había respaldado el concepto estratégico de 2010 (Fuente Cobo 2022). Así, el informe *NATO 2030: United for a new era*, presentado el 1 de diciembre de 2020, enfatizó que era hora de comenzar a trabajar en un nuevo concepto estratégico (FAES 2020, NATO 2020), en el marco de otras propuestas para la agenda de la *NATO 2030*. Este informe recoge tres objetivos: mantenerse sustentada por la solidaridad y la capacidad de disuasión y defensa, pervivir como foro de consulta y coordinación a nivel transatlántico y fortalecer sus relaciones con sus socios (Instituto de Seguridad y Cultura 2021). La aspiración es que esta sea presentada en la Cumbre de Madrid, tras ser negociada y publicada.

3.4. El flanco sur en la OTAN

Definir qué es el «flanco sur» en el marco de la OTAN no es una tarea sencilla: la propia alianza ha sido poco consistente al hablar de su flanco, o vecindario, sur (Simón et al. 2021). A lo largo de su historia, se ha referido, con este término, a veces exclusivamente a África del Norte, el Sahel y Oriente Medio; en otras ocasiones, ha incorporado el África subsahariana, y algunos expertos lo han usado para abarcar desde Mauritania hasta Pakistán (Simón 2021). De cualquiera de las maneras, este flanco sur es extremadamente diverso entre sí, lo que hace de él un área compleja (Barbé 1984). Su concepción tenderá, además, a ser cada vez más amplia (Lesser 2020).

Como hemos expuesto, podemos estar hablando de dos concepciones de «flanco sur»: por una parte, una más limitada a la región MENA y el Sahel, y a los espacios marítimos que las rodean (mar Mediterráneo, mar Rojo y mar Árabe); por otra, otra más extensa, que podría llegar a abarcar el África Subsahariana (más allá del Sahel), África Central y el sur de Asia (Simón et al., 2021). No solo nos ceñiremos a la primera para reducir la complejidad del análisis, sino porque los últimos artículos, conferencias y seminarios que se han venido realizando con motivo se han adecuados a este, como es el caso de la jornada «OTAN-Flanco Sur: el Mediterráneo y el Sahel», celebrada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación el pasado mes de mayo. También porque cuestiones como el terrorismo en el África subsahariana han sido poco tratadas por la alianza, lo que denota que, incluso habiéndose preocupado más por su vecindario sur últimamente, este no se concibe en la mayor de sus amplitudes: «Nigeria está demasiado lejos como para preocuparse», declaraba un oficial de la sección de Análisis Estratégico de Culpabilidad en julio de 2015 (King 2016). Podemos, de hecho, ver cómo la organización ha sido anfitriona de un seminario dedicado al norte de África y el África subsahariana recientemente, pero cómo el programa enfatizaba el estudio del Sahel (NATO Defense College 2022), Lo mismo ha ocurrido también en la revista *NATO Rapid Deployable Corps* (2020), oficial de la Alianza o, en 2020, en la entrevista al Dr. Maurizio Geri, analista de seguridad del Centro OTAN para la Investigación y Experimentación Marítima (NATO Security Force Assistance Centre of Excellence 2020): su conversación sobre el sur era sobre ese sur más limitado. Por ello, este ensayo se adecuará a una idea del flanco sur reducida a la región MENA, el Sahel y los espacios marítimos a su alrededor.

En el flanco sur surgen retos relevantes para Europa, como es el caso del terrorismo o la migración. Esto lleva a que a la Alianza le preocupe lo que sucede en este «vecindario»,

además de exigir una cooperación con la Unión Europea: la OTAN está trabajando en partenariados y en la construcción de capacidades para asegurar la estabilidad en la zona, pero no llega a poder afrontar las raíces de la inestabilidad en el área, que son la presión demográfica y las cuestiones socioeconómicas, esencialmente (Dueñas Puebla 2018). Por ello, la influencia diplomática de la UE, y la complementariedad y apoyo mutuo en materia de seguridad, le resulta muy beneficioso a la Alianza (Dueñas Puebla 2018).

3.5. Asociaciones y partenariados OTAN

La OTAN, pese a su número cerrado de Estados miembros, no ha de ser entendida como una organización aislada o regional: sus partenariados y asociaciones le permiten adquirir un carácter más cercano al global que al euroatlántico. O, al menos, aspirar a ello. Aparentarlo, criticarían algunos.

Las *Asociaciones OTAN*, definidas por primera vez en la Cumbre de Londres de 1990 (Martínez-Esparza 2022), han permitido la creación, durante las últimas dos décadas, de una red de asociaciones de países de la zona euroatlántica, mediterránea y del Golfo, además de consolidar relaciones con Estados socios de todo el mundo: el Consejo OTAN-Rusia, el Diálogo Mediterráneo o la Iniciativa de Cooperación de Estambul son ejemplo de ello (García Encina 2013).

En el concepto estratégico de Lisboa, el que será reemplazado por el de Madrid en 2022, la seguridad cooperativa se fijó como una de las líneas fundamentales de trabajo: se entiende que una red de relaciones con países y organizaciones amplia favorecerá una mejor seguridad euroatlántica (Jiménez Olmos 2022). Por tanto, si bien están presentes desde el pasado, los partenariados y asociaciones están hoy de plena actualidad en la Alianza: cuenta, en 2022, con veintiún socios en el Consejo de Asociación Euroatlántico, con siete en el Diálogo Mediterráneo y con cuatro en la Iniciativa de Cooperación de Estambul, además de nueve «partners around the globe» (socios alrededor del mundo) (MAEUEC 2 2022).

La OTAN posee en el Mediterráneo dos partenariados clave para la cuestión que aquí abordamos: el Diálogo Mediterráneo (DMO) y la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICE) (Casa Mediterráneo 2022). El primero, allá por 1994, fue el primer acercamiento al flanco sur (Esglobal 2022): se planteó con el objetivo de generar confianza, y ha logrado

promover la transparencia y la cooperación militar y civil en la zona (Esglobal 2022). El segundo, desde 2004, nació con vocación de extender la cooperación a los países de Oriente Próximo, incluyendo los Estados del Golfo.

3.6. La Cumbre de Madrid 2022

Jens Stoltenberg, secretario general de la OTAN, quiso comenzar a actualizar el concepto estratégico de 2010 en la Cumbre de Londres (2019); sin embargo, los conflictos internos desalentaron la idea. Convocó, entonces, a un grupo de expertos a comienzos de 2020 para trabajar en una reflexión sobre la posible estrategia, la cual resultó en el ya mencionado informe *NATO 2030: United for a New Era* (Arteaga y Simón 2021). De él surgiría el borrador del nuevo concepto estratégico.

Hoy en día, todavía no conocemos el contenido del concepto estratégico de Madrid; no obstante, si nos fijamos en la agenda *NATO 2030* y en los trabajos previos de estos últimos dos años, Rusia y China serán dos temas centrales en él: cómo debe gestionar la Alianza esa rivalidad. El clima, el reparto de tareas entre Europa y Estados Unidos, la innovación tecnológica, la resiliencia y los partenariados, donde entra la cuestión del sur, son algunos de los otros ejes principales (Arteaga y Simón 2021).

La Cumbre de Madrid tendrá lugar en la capital española del 29 al 30 de junio de 2022, pero su contexto no es ya el que se preveía a comienzos de año: la invasión rusa de Ucrania el 24 de febrero de 2022 ha cambiado drásticamente la seguridad euroatlántica (Albares 2022). El ministro español de Asuntos Exteriores ha marcado cuatro objetivos para la Cumbre: dar respuesta a la amenaza rusa, visibilizar las amenazas del flanco sur, respaldar la adhesión de Finlandia y Suecia y fortalecer la cohesión entre aliados (Albares 2022).

4. ¿Provocará la guerra entre Rusia y Ucrania que la OTAN no le dé la prometida importancia al sur en la Cumbre de Madrid?

4.1. OTAN 360

La OTAN no ha sido, en su historia, ejemplo de comunicación y acción conforme con esta. Henry Kissinger, lo explicaba diciendo que «cuando la OTAN aprieta un botón, sale

disparado un misil. Cuando la UE aprieta un botón, sale un comunicado» (Bardají 2021). Si bien esto era cierto antes, cuando era sintética y escueta, hoy no pocas veces la acusan de ambigua y grandilocuente. Su tratado fundacional, el Tratado del Atlántico Norte, de 14 artículos, chocaba con el estilo comunicativo de organizaciones como Naciones Unidas, de acuerdos mucho más densos. Basta, sin embargo, ver el comunicado final de la Cumbre de Bruselas de 2021 para ver que asumir todo lo que se recoge en sus declaraciones —a menudo, últimamente, demasiado grandilocuentes— es arriesgado. En esta, como en otras organizaciones. Por ello, la hipótesis se construirá sobre lo que las declaraciones de la organización han recogido, pero también sobre sus acciones, tendencias y contexto. En cualquiera de sus estilos —sintético o lo opuesto— una declaración rara vez es vinculante.

En 2015, la OTAN aprobó una declaración política que recogía la necesidad de aportar una visión de trescientos sesenta grados (significando, esto, «global) para enfrentar las posibles amenazas y conflictos en el mundo. Lo hacían, motivados por la creciente agresividad rusa hacia Ucrania, pero también «preocupados por la creciente inestabilidad regional en el sur, causada por una combinación de retos y amenazas, incluyendo los brindados por el Dáesh» (NATO 2015). Es decir, los cambiantes escenarios en la región, propiciados por la amenaza terrorista, pero también los conflictos en Iraq, Siria o Libia, fueron quienes de impulsar esta estrategia, junto con las agresivas acciones rusas (Fuente Cobo 2022). Un año más tarde, en la Cumbre de Varsovia, la Alianza enfatizaría la necesidad de estabilidad en los territorios vecinos, que se concretaron, particularmente, en el flanco sur, en iniciativas de seguridad marítima en el Mediterráneo y el Egeo para controlar la migración en la zona y en el apoyo a la Coalición Global de Lucha contra el Dáesh (Fuente Cobo 2022).

Si bien el alcance global es ambicioso, la concreción en particular de estos dos escenarios —el Mediterráneo y el Egeo— deja entrever que, de todos los conflictos de tal escala, son los vecinos los que más les preocupan. En el caso de Ucrania, la Estrategia Ucraniana de Seguridad incluía ya en 2020 un partenariado con la OTAN, muestra de que tales palabras no eran, al menos en su totalidad, vagas. En el caso del sur, tanto el Diálogo Mediterráneo como la Iniciativa de Cooperación de Estambul anticipaban ese interés, que, a lo largo de estos años, se ha traducido en acciones como la Operación Guardián del Mar, para la seguridad del Mediterráneo (Departamento de Seguridad Nacional 2022). Con esto, se demuestra cómo, si bien el enfoque global puede ser una afirmación, una aspiración, algo difícil de respaldar ahora mismo en el sur de Asia, no lo ha sido para el flanco sur.

Esta aproximación de trescientos sesenta grados no llegó a tiempo de recogerse en el séptimo concepto estratégico y es, por tanto, el de Madrid, aquel en el que, por primera vez, aparecerá (Fuente Cobo 2022). Existe un compromiso dentro del paquete *NATO 2030*, del que el concepto estratégico es el vector más característico, por el cual se acepta la dirección al flanco sur como una dirección estratégica igual de importante que cualquiera de las otras que puedan adquirir las políticas de la OTAN. Por tanto, merece igual presencia. Esto ha trasladado la organización y esto se exige de ella.

4.2. El interés por el sur

Tanto detrás del partenariado del Diálogo Mediterráneo como tras la Iniciativa de Cooperación de Estambul hubo un objetivo de mejorar la imagen de la organización en sus países (flanco sur) y, sin necesidad de limitación geográfica, también ante la opinión pública (Núñez Villaverde 2011, Rodríguez-Marín 2020). No obstante, el hecho de que se hayan sostenido en el tiempo, con implicaciones y acciones activas, demuestra la intención de la Alianza de, al menos, proyectar una suerte de estabilidad en el vecindario sur. Ahora bien, hemos de encontrar los intereses tangibles que nos aseguren que, aun en un contexto donde el flanco este, donde nos encontramos con Ucrania y vecinos, es protagonista y la amenaza más inminente, no le robará el prometido papel al sur en esta próxima Cumbre.

En primer lugar, se analizará cómo un control sobre el flanco sur beneficia a un control sobre el conflicto entre Rusia y Ucrania: tanto reduciendo el poder de agencia ruso y, por tanto, su capacidad de controlar el juego de la amenaza, como gestionando la inestabilidad que, ya de por sí, este conflicto genera en la zona. Una vez demostrado, este es el motivo por el cual podemos creer que, más allá que por cumplir con lo dicho antes de la invasión rusa, e incluso si no le importase esto, le conviene a la organización cumplir con su prometida preocupación por el flanco sur.

Al hablar de Ucrania, nos encontramos con un Estado que, antes del inicio de la guerra, era un valiosísimo exportador de trigo, maíz, fertilizadores y gas, entre otros muchos productos. A menudo, de hecho, se ha hablado de Ucrania y Rusia como *breadbaskets* («cestas de pan») por lo esencial de sus exportaciones para la elaboración del alimento más básico: en el mundo, treinta y seis Estados importan más del la mitad de su trigo de Rusia y Ucrania

(United Nations 2022). Especialmente del trigo, son muy dependientes países como Siria, Etiopía, Egipto y Líbano, todos ellos con conflictos e inestabilidades notables (CSIS 2022). Por ello, cuanto mayor sea la imposibilidad de importar de allí estas materias, más se prolongará la inseguridad económica y alimentaria: menor disponibilidad, precios más altos y un impacto directo chocará con las personas más vulnerables y, mientras, para los agricultores fertilizar sus cultivos pasa a ser casi un lujo (United Nations 2022).

Sin embargo, los riesgos van más allá de las exportaciones, que, dentro de lo que cabe, y sin devolver las circunstancias iniciales, se podrían, ya que los recursos y esfuerzos serían sobrehumanos, reemplazar. Pero el Mediterráneo es de una enorme importancia para la OTAN aun sin el contexto ucraniano: las crisis económicas y sociales, la desigualdad política y el cambio climático encuentran en la inestabilidad en Afganistán e Iraq, la guerra en Siria, el colapso libio o los constantes conflictos en el Sahel y la región MENA debido a motivos económicos, sociales y políticos, hacen de la zona un caldo de cultivo de preocupaciones (Brandsma 2019). El terrorismo, además, es una cuestión central: miles de personas, en su mayoría jóvenes, han sido reclutados por redes terroristas, no solo para generar conflicto en esa zona, sino también para traerlo a muchos de los territorios de la Alianza; es el caso, por ejemplo, de ISIS: no basta con que no actúen allí (Brandsma 2019).

La expansión de la presencia diplomática y militar rusa por el flanco sur es objeto de preocupación para la seguridad euroatlántica. En Siria, la está expandiendo de manera directa, pero eso no es todo: en lugares como Libia, lo está haciendo de manera indirecta, a través de compañías militares privadas (CSIS 2022). Esto contrasta con los esfuerzos de lucha contra el terrorismo en zonas como el Sahel, y se evidencia en un control ruso cada vez mayor: en Mali, país que se toma como ejemplo por estar padeciendo de lo mismo, pese a no pertenecer al concepto de «flanco sur» definido, el Grupo Wagner, ruso, logró expulsar a las tropas europeas en febrero de 2022, y los mercenarios rusos están participando en crímenes masivos en el territorio (CSIS 2022). La teoría del efecto dominó que centró la política estadounidense en Vietnam no parece tan disparatada aquí: el riesgo se extiende a sus vecinos, especialmente tratándose de países con instituciones tan poco sólidas y circunstancias cada vez más inestables (Smith 2007).

Habiendo expuesto esto, podría decirse que, con sostener la situación en Ucrania y disminuir el poder ruso, mejorará la situación del sur, y no hay por tanto necesidad de hacerla prioritaria

en la Cumbre de Madrid. Sin embargo, si bien, como las anteriores, hay consecuencias que se frenan en el momento en el que el dominio ruso se reduce, hay otras tantas que no guardan una relación directa con la guerra. Si no se frenan, perdurarán aun sin el conflicto Rusia-Ucrania. Es el caso de la venta rusa de armas en la zona, que frena toda lucha contra el terrorismo y genera gran estabilidad en la zona, y de sus cada vez más cercanas relaciones con Khalifa Haftar, hombre de gran poder en Libia, que anuncian una posible base rusa en la zona (Sinan 2017). Ocurre en especial en Siria, donde Rusia ha tenido, y tiene, notable influencia en los conflictos, como demostró su intervención en su guerra civil en 2015. Aún hoy, siete años después, el régimen de al-Assad es muy dependiente del apoyo militar ruso (Baev y Tank, 2022).

Podríamos considerar entonces que, efectivamente, incluso si Ucrania no estuviese en las circunstancias en las que está, el flanco sur sería relevante. Sin embargo, ¿por qué discutirlo ahora y no posteriormente? Por una parte, por la opinión pública: al margen de que la Alianza ya haya asegurado, en sucesivas ocasiones, que el flanco sur sería una de las cuestiones principales de la Cumbre, esta en general comparte una preocupación por el terrorismo y los problemas migratorios que rodean el Mediterráneo (Lesser 2020).

Nos encontramos, también en el sur, con Turquía: un socio que, pese a llevar en la Alianza desde los años cincuenta del pasado siglo, a menudo demuestra no estar plenamente alineada con sus ideas y puntos de vista. Su rechazo a aplicar sanciones contra Rusia tras la invasión de Ucrania son ejemplo de ello (EFE 2022), al igual que su oposición a la entrada de Suecia y Finlandia a la OTAN, algo a lo que Rusia se oponía férreamente, puesto que aumentaba la dimensión territorial de la OTAN y la acercaba todavía más a sus fronteras. Turquía lo rechaza, según declara su presidente, por albergar estos países a miembros del PKK, organización considerada por Turquía como terrorista (Karadsheh y Sariyuce 2022). Que el rechazo a Rusia no sea tan férreo como el del resto de aliados, en un área tan inestable como el del Mediterráneo, cercano, además, al ya conflictivo flanco este, hace que la Alianza se tenga que plantear, de manera inminente, las maneras de fortalecer la seguridad en la zona. O, al menos, protegerla del poder y control ruso.

La prensa, pero también jefes de Estado y de gobierno, como es el caso del rey Felipe VI, se han mostrado preocupados por que la cuestión ucraniana desplace a las discusiones que afectan a la actuación en el flanco sur. Figuras como el ministro de Asuntos Exteriores

español o la ministra de Defensa no se han mostrado dubitativos: han asegurado que la cuestión se abordará. Nada asegura que el Estado anfitrión de la Cumbre vaya a tener una influencia especial en la agenda de esta, pero, por la dinámica de las propias Cumbres en las relaciones internacionales, es habitualmente respetuoso hacer concesiones temáticas y guiños culturales al país anfitrión. España, como es evidente, encuentra su primer vínculo con el flanco sur en su situación geográfica, y la paz y prosperidad en él afectan directamente a nuestra estabilidad (Gobierno de España 2011). El propio Consejo Atlántico, de hecho, admitió, en 2021, que la seguridad en ese vecindario sur era capaz de afectar directamente a la seguridad, en general, de toda la Alianza (Arteaga y Simón 2021).

5. Conclusiones

De cumplir con sus palabras, no hay duda alguna de que la Cumbre tendrá una notable presencia de la cuestión del flanco sur y de su manera de proceder en la zona: porque encaja en su *Estrategia 360°*, que aspira a preparar su defensa en todo el globo, pero también porque ha establecido, reiteradas veces, que sería uno de los ejes de este encuentro. Además, si tomamos como referencia los eventos y declaraciones llevadas a cabo desde los gobiernos, en nuestro caso el español —del que es parte nuestra representación en la OTAN— todas apuntan a que ese punto de inflexión con el flanco sur se va a dar. Si bien no tienen un control absoluto sobre la agenda, no pueden transmitir que en Madrid se hablará, en profundidad, del sur, y que luego no sea así. Especialmente, como país anfitrión y sede de las decisiones que se tomen. Ha de tenerse en cuenta que a este concepto estratégico se le recordará siempre, igual que nos referimos al de Lisboa, como el de Madrid.

De no haber una crisis en el este que acecha con concentrar mucha atención, no habría duda de que el temor por la situación en el flanco sur acapararía gran parte de las horas de las discusiones. Su inestabilidad hace de la región un lugar propicio para el terrorismo, una fuente de inseguridad en el Mediterráneo y escenario de conflictos constantemente derivados de una falta de instituciones fuertes y democráticas. Su cercanía a Europa agrava todavía más esta situación para la OTAN.

Ahora bien, si su mayor enemigo, Rusia, está afectando ya directamente a sus Estados miembros y socios, ¿por qué siquiera hablar del sur y sus, todavía potenciales, consecuencias? Uno de los más claros incentivos que tiene la organización para abordar con

seriedad la cuestión del sur es lo dependiente que es de Ucrania, en ambos sentidos: sí, en el sur padecen la crisis proveniente del este, pero también son, especialmente por su inestabilidad, un potencial escenario para que Rusia gane influencia donde la OTAN no la tiene. La complejidad de los temas, que ya se planteaba como grande, no se ha reducido: de hecho, el cómo frenar una mayor dependencia, y por lo tanto poder, de Rusia, lo ha hecho todavía mayor.

La Cumbre se presenta, por tanto, como el escenario idóneo, si bien no en las circunstancias ideales, para no permitir que el flanco sur vuelva a ser, como lo ha sido siempre, un personaje secundario del este, sino para que se le aborde como coprotagonista de un nuevo paradigma internacional.

6. Bibliografía

ALBARES, José Manuel. Un nuevo concepto estratégico para la Alianza Atlántica. En: *Le Grand Continent* [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3zo5TQ6> [consulta: 3 junio 2022].

ARTEAGA, Félix y SIMÓN, Luis, 2021. La OTAN se actualiza: el Concepto Estratégico de Madrid. En: *Real Instituto Elcano* [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3zo5AEA> [consulta: mayo de 2022].

BAEV, Pavel y TANK, Pinar, 2022. Will the Russian-Ukrainian War Resonate in Syria? En *blogs.prio.org*. Disponible en: <https://bit.ly/3GZyDAc> [consulta: 4 junio 2022].

BARBÉ, Esther, 1984. La región mediterránea (I): El flanco sur de la OTAN. *Afers Internacionals* [en línea]. Madrid: CIDOB, no.3, pp. 5-16 [consulta: junio de 2022]. DOI 90.164.255.251. Disponible en: <https://bit.ly/39bZgWc>

BARDAJÍ, R., 2021. OTAN: ¿Cumbre o valle? En *Grupo de Estudios Estratégicos* [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3tImgsA> [consulta: junio de 2022].

BISQUERRA ALZINA, Rafael et al., 2009. *Metodología de la investigación educativa*. 2ª ed. Madrid: La Muralla. ISBN: 84-7133-748-7.

BRANDSMA, Charlotte, 2019. NATO and the Mediterranean. En *iemed.org* [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3zo5TQ6> [consulta: 2 junio 2022].

CASA MEDITERRÁNEO, 2022. Jornada sobre la OTAN y el Flanco Sur: el Sahel y el Mediterráneo. En *Youtube* [vídeo en línea]. Publicado en mayo de 2022 [consulta: mayo de 2022]. Disponible en: <https://bit.ly/39cdfLH>

CANO BEJARANO, María José, 2011. Nuevo concepto de ciberdefensa de la OTAN. *ieee.es* [en línea]. Madrid: IEEE, no.09/2011, pp. 1-5 [consulta: junio de 2022]. Disponible en: <https://bit.ly/3MuoPiW>

CSIS, 2022. NATO and the South after Ukraine. En *csis.org* [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3aAOhWP> [consulta: 30 mayo 2022].

DARCOBA CERVIÑO, Francisco José, 2021. Nuevo Concepto Estratégico OTAN: El sur también existe. *Tribuna Norteamericana*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá. no. 36, pp. 12-17. [consulta: mayo de 2022]. ISSN 1889-6871 Disponible en: <https://bit.ly/3NwhmB4>

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL, 2022. Operación Sea Guardian. En *dsn.gob.es* [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/398QE2L> [consulta: 2 junio 2022].

DÍAZ, Joel, 2020. La OTAN después de los 70: desafíos, redefinición y fortalecimiento de la Alianza. *ieee.es* [en línea]. Madrid: IEEE, no.08/2020, pp. 760-790 [consulta: mayo de 2022]. Disponible en: <https://bit.ly/3NwOBUV>

DUEÑAS PUEBLA, Fernando, 2018. La Proyección de Estabilidad en el Flanco Sur de la OTAN. La necesidad de una cooperación eficiente entre la OTAN y la UE. *Boletín IEEE* [en línea]. Madrid: IEEE, no. 12, pp. 554-579 [consulta: junio de 2022]. ISSN 2530-125X. Disponible en: <https://bit.ly/3Ntd7Gz>

EFE, 2022. Turquía tiene 22 buques atrapados en las costas de Ucrania cargados de cereales y aceite. En *El Confidencial* [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3aFbtTz> [consulta: 2 junio 2022].

ESGLOBAL, 2022. Concurso [#DefensayYo](#) | Flanco Sur de la OTAN | Universidad Complutense de Madrid. En *Youtube* [vídeo en línea]. Publicado en abril de 2022 [consulta: mayo de 2022]. Disponible en: <https://bit.ly/3xcLOJI>

FAES, 2020. OTAN 2030: adaptarse para sobrevivir. En: *FAES Fundación* [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3tmdPx7> [consulta: 1 junio 2022].

FUENTE COBO, Ignacio, 2022. Los ocho conceptos estratégicos de la historia aliada. En: INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *Cuadernos de estrategia 211*. Madrid: Ministerio de Defensa, pp.25-43. ISSN 1697-6924. Disponible en <https://bit.ly/3xsofOs>

GARCÍA ENCINA, Carlota, 2013. América Latina y la OTAN. En: MINISTERIO DE DEFENSA, *Documentos de Seguridad y Defensa 54*. Madrid: Ministerio de Defensa, pp.25-43. ISBN 978-84-9781-813-1. Disponible en <https://bit.ly/3aAtmTy>

GARCÍA HERNANDO, 2010. NATO's position towards the South Mediterranean area after sixty years of its foundation (1949-2009). *Investigaciones históricas*. Valladolid: Universidad de Valladolid. no. 30, pp. 209-230. ISSN 0210-9425. Disponible en: <https://bit.ly/3MAV1Bm>

GOBIERNO DE ESPAÑA, 2011. La Estrategia Española de Seguridad (EES). Una responsabilidad de todos. En *CIDOB.org*. Disponible en: <https://bit.ly/3aDDkUo> [consulta: 3 junio 2022].

GONZÁLEZ, Miguel, 2022. Felipe VI pide a la OTAN que la guerra de Ucrania no le haga descuidar las amenazas del sur. En: *El País* [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3NwieFQ> [consulta: 2 junio 2022].

HERRERO MONTERO, 2008. La evolución del Concepto Estratégico de la OTAN y su efecto en la Estructura del Mando. *Boletín de información*. Madrid: Ministerio de Defensa. no. 304, pp. 25-54 [consulta: mayo de 2022]. ISSN 0213-6864. Disponible en: <https://bit.ly/3MsCQxw>

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y CULTURA, 2021. OTAN 2030, hacia una alianza más global y más fuerte política y militarmente. En *seguridadycultura.org* [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3x8kvjE> [consulta: 2 junio 2022].

JIMÉNEZ OLMOS, Javier, 2022. OTAN: Nuevo concepto estratégico a definir. En: *Javier Jiménez Olmos* [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3tmlFqK> [consulta: 3 junio 2022].

KARADSHESH, Jomana y SARIYUCE, Isil, 2022. ¿Por qué Turquía está causando problemas para Finlandia y Suecia en sus procesos de ingreso a la OTAN? En *CNN*. Disponible en: <https://cnn.it/3aAHegy> [consulta: 3 junio 2022].

KING, Meghan J., 2016. NATO's Southern flank does not stop in North Africa: addressing terrorism beyond the Sahel. *Research Division* [en línea]. Roma: NATO Defense College, no. 128, pp. 1-12 [consulta: junio de 2022]. ISSN 2076-0949. Disponible en: <https://bit.ly/3mlpubT>

LESSER, Ian o., 2020. Emerging security challenges in NATO's southern neighborhood. En *Real Instituto Elcano* [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/39iYvdQ> [consulta: mayo de 2022].

MAEUEC, 2022. ¿Qué es la Alianza Atlántica, qué es la OTAN?. En: *Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación* [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/399JmMa> [consulta: 30 mayo 2022].

MAEUEC 2, 2022. España y la OTAN: En *Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación* [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3GXx99E> [consulta: 30 mayo 2022].

MARTÍNEZ-ESPARZA, Juan, 2022. NATO Partnerships, proyectar estabilidad a través de la cooperación. *Revista española de Defensa* [en línea]. Madrid: Ministerio de Defensa, no. 394, pp. 52-55 [consulta: junio de 2022]. Disponible en: <https://bit.ly/3H2ngHC>

NATO, 2015. Statements by NATO Defence Ministers. En *nato.int* [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3Nq3sAu> [consulta: 2 junio 2022].

NATO, 2022. ¿Qué es la OTAN?. En *nato.int* [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/39ckYtb> [consulta: 2 junio 2022].

NATO Defense College, 2022. Senior Course 140: First edition of the Africa Seminar at NDC. En *ndc.nato.int* [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3xuyCRT> [consulta: 2 junio 2022].

NATO Rapid Deployable Corps, 2018. The instability of Sub-Saharan Africa: situation, perspectives, analogies and differences. En *nrdc-ita.nato.int* [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3MudCyX> [consulta: 2 junio 2022].

NATO SECURITY FORCE ASSISTANCE CENTRE OF EXCELLENCE, 2020. Interview with Dr. Maurizio Geri: The South Flank, NATO's role in MENA Region and Africa: future challenges and opportunities. En *nsfacoe.org* [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3NUpUkY> [consulta: 2 junio 2022].

NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús, 2011. El diálogo mediterráneo de la OTAN y la iniciativa de cooperación de Estambul: ajustando las expectativas. *Informe SEDMED* [en línea]. Madrid: CIDOB y IEEE.es, no. 2, pp. 3-9. [consulta: junio de 2022]. Disponible en: <https://bit.ly/3Q6FbBq>

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 2022. Sustantivo: acepción En: *Diccionario de la Real Academia Española* [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3Nyw4rw> [consulta: 2 junio 2022].

RODRÍGUEZ-MARÍN, Alicia, 2020. El renovado interés de la OTAN en el Mediterráneo. En *El Orden Mundial* [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/39cl5F7> [consulta: 2 junio 2022].

SEGOVIA, Carlos, 2022. Sánchez presiona para que la OTAN dé un fuerte mensaje al flanco sur de la Alianza. En: *El Mundo* [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3tler6j> [consulta: 2 junio 2022].

SIMÓN, Luis, et al., 2021. *NATO and the South: a tale of three futures* [en línea]. Madrid: Real Instituto Elcano [consulta: 1 junio 2022]. ISBN: 978-84-92983-26-1. Disponible en: <https://bit.ly/3NQw9GG>

SMITH, Katie, 2007. How Important was the So-called ‘domino theory’ in Forming US Policy Towards Indochina During the Cold War? Were Other Factors More Important?. En: *e-ir.info*. [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3tler6j> [consulta: 4 junio 2022].

ÜLGEN, Sinan, 2017. NATO’s Southern Strategy at a Crossroads. En *carnegieeurope.eu* [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3MrqROD> [consulta: 4 junio 2022].

UNITED NATIONS, 2022. Global impact of war in Ukraine on food, energy and finance systems. En *news.un.org*. Disponible en: <https://bit.ly/3mvyN8V> [consulta: 2 junio 2022].