

## España y la Cumbre de la OTAN en Gales

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

**Diana Barrantes** | Ayudante de investigación del Real Instituto Elcano.

### Tema

Los días 4 y 5 de septiembre de 2014 se reunirán en Gales los 28 jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN. Lo que parecía una reunión de trámite se ha convertido por el agravamiento de la situación estratégica en una Cumbre donde los aliados van a tener que tomar decisiones trascendentes sobre reestructuración, presupuestos, garantías y relaciones con Rusia y socios.

### Resumen

La OTAN llega a su Cumbre de Cardiff con una agenda marcada por los cambios estratégicos de los últimos meses y por la necesidad de afrontar algunos problemas estructurales que se han ido postergando en cumbres anteriores por falta de acuerdo y que afectan a la eficacia y cohesión de la Alianza. El Real Instituto Elcano expuso en un ARI anterior<sup>1</sup> las posiciones de partida, cuando la agenda previsible incluía cuestiones como la operatividad de la OTAN tras su salida de Afganistán, las relaciones con Rusia tras la anexión de Crimen y las medidas militares para reasegurar a los aliados más preocupados por la amenaza rusa. Este ARI actualiza el estado de las cuestiones anteriores y estudia los controvertidos debates sobre el reparto de la carga para corregir la desigual contribución presupuestaria y de capacidades militares de cada aliado. Tanto en el anterior como en el presente, se hace hincapié en las repercusiones de la Cumbre para España.

### Análisis

#### *Introducción*

La Cumbre de Gales llega en un momento en el que las políticas de defensa de los aliados se enfrentan a una reestructuración motivada por el fin de las grandes misiones internacionales, los efectos de la crisis económica, los cambios en la forma de proyectar las fuerzas y las dudas sobre el valor del instrumento militar

---

<sup>1</sup> Félix Arteaga (2014), "España y la OTAN: comienza la cuenta atrás para la Cumbre de Gales", ARI, nº 26/2014, Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/ari26-2014-arteaga-espana-otan-cumbre-gales](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari26-2014-arteaga-espana-otan-cumbre-gales).

para solucionar los conflictos internacionales.<sup>2</sup> La OTAN ha estado evolucionando de ser una organización regional de defensa colectiva a una asociación global de seguridad, a medida que decayó la percepción de amenaza de una agresión militar contra los aliados en su territorio, aumentó su participación en misiones internacionales de gestión de crisis fuera de él y se aprestó a combatir los riesgos derivados de la globalización en cualquier parte del mundo. Estos cambios se codificaron en el último Concepto Estratégico de la Alianza aprobado en la Cumbre de Lisboa de 2010.<sup>3</sup>

Sin embargo, el contexto estratégico en el que se sustentaba esa evolución comenzó a desaparecer tan pronto como se cerró la Cumbre lisboeta. EEUU hizo saber a sus aliados que sus prioridades estratégicas se desplazaban desde Europa a la zona de Asia-Pacífico, por lo que tendrían que asumir la responsabilidad de la seguridad en el continente y su periferia. Las revueltas en los países árabes pusieron a prueba la nueva función de la seguridad cooperativa y la OTAN evidenció sus dificultades para gestionar la crisis de Libia<sup>4</sup> y ha permanecido al margen de los últimos conflictos en su vecindad de Oriente Medio y África. También comenzó a hacer las maletas en Afganistán, la operación militar que justificó su existencia y mejoró su operatividad durante los últimos años, con lo que la actividad militar de la OTAN se redujo a las operaciones navales de prevención del terrorismo (*Active Endeavour*) y piratería en el Océano Índico (*Ocean Shield*). Y por último, pero no menos importante, la crisis de Ucrania y la anexión de Crimea han resucitado la preocupación por la defensa colectiva entre algunos aliados ya que Rusia ha desplegado una agresividad militar que ha alterado la percepción de la amenaza de los aliados.

Todos estos cambios se han registrado en un contexto de crisis económica que ha afectado gravemente a los presupuestos de defensa de los aliados y ralentizado los planes para generar las capacidades críticas que la OTAN precisa para afrontar las nuevas formas de combatir. Las dificultades han sublimado las quejas de quienes contribuyen con más presupuesto y capacidades contra quienes las reducen a su costa. Muchos aliados han reducido unilateralmente su esfuerzo en la certeza de que la defensa colectiva ya no sería necesaria y en la esperanza de que el fin de las grandes misiones internacionales como la de Afganistán les permitiría reducir aún más sus gastos en defensa. Para su perplejidad, se encuentran ahora en una situación en la que vuelven las amenazas, se multiplican los riesgos y se precisan capacidades que unos no se pueden permitir y otros no desean seguir

---

<sup>2</sup> Para conocer sus efectos sobre la defensa española y occidental, véase Félix Arteaga (2013), "La Defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la Defensa en España", *Elcano Policy Paper*, nº 3/2013.

<sup>3</sup> Félix Arteaga (2011), "La Alianza Atlántica tras su cumbre en Lisboa: nuevo concepto, ¿nueva OTAN?", ARI, nº 9/2011, Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/ari9-2011](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari9-2011).

<sup>4</sup> Félix Arteaga (2011), "La OTAN en Libia", ARI, nº 10/2011, Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/ari10-2011](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari10-2011).

subvencionando. Para que no falte de nada, todos los gobiernos se encuentran en una situación en la que han de vender la necesidad de la defensa, enfrentándose a unas opiniones públicas que se consideran seguras y se han habituado a otras prioridades de gasto.

### *La operatividad de la OTAN*

Fijada en 2016 la fecha de salida de Afganistán, y aunque todavía no se ha cerrado con el nuevo Gobierno el Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas que queden allí para llevar a cabo tareas de entrenamiento a partir de 2014 (operación *Resolute Support*), la OTAN está preocupada por la posibilidad de perder el nivel de interoperabilidad conseguido entre aliados y socios. También está preocupada por la inadecuación de sus medios de disuasión y respuesta para hacer frente al tipo de intervenciones discontinuas (*non-linear*) puesto de manifiesto en Ucrania. Si en la Cumbre anterior de Chicago se aprobó la iniciativa de fuerzas interconectadas (*Connected Force Initiative, CFI*) ahora se espera que se apruebe formalmente un Plan de Alistamiento (*Readiness Action Plan*)<sup>5</sup> para mejorar la capacidad de respuesta de la OTAN tanto ante los nuevos tipos de operaciones como para “reasegurar” a sus aliados limítrofes con Rusia. El alistamiento puede incluir cambios en la naturaleza, despliegue y estructura de la fuerza; en el planeamiento de defensa, planes de contingencia y respuesta; en el análisis de amenazas, el intercambio de inteligencia, la alerta temprana y los ejercicios; así como reforzar y adaptar la *NATO Response Force*<sup>6</sup> y las fuerzas especiales a las nuevas formas de guerra, según ha venido adelantando el secretario general Rasmussen durante las últimas semanas.

El alistamiento afecta a la futura Fuerza Conjunta española ya que sólo podrá interoperar/interconectarse con aquellas unidades con las que estén homologadas sus estándares de alistamiento. Por lo que a España le interesa beneficiarse de la iniciativa, aunque no le sirve cualquier tipo de adiestramiento porque las Fuerzas Armadas españolas tienen sus propias prioridades. También le afectan las decisiones que se adopten sobre seguridad marítima y ciberdefensa que necesita la OTAN para implementar su Concepto Estratégico de 2010, ya que ambos dominios son de gran interés para la defensa y la seguridad de España, como reconoce la Estrategia de Seguridad Nacional de 2012 y sus subestrategias específicas en desarrollo. La defensa antimisiles es otro de los puntos prioritarios para España, ya que participa en el despliegue naval del programa de EEUU (fase I de 2011) que está desplegando buques antimisiles en Rota.

---

<sup>5</sup> Para el *Readiness Action Plan*, ver:

[http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_112073.htm?utm\\_source=facebook&utm\\_medium=smc&utm\\_campaign=140821+summit+guide](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_112073.htm?utm_source=facebook&utm_medium=smc&utm_campaign=140821+summit+guide).

<sup>6</sup> Para la *NATO Response Force*, véase [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49755.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm).

Se espera que los asistentes a la Cumbre muestren su solidaridad con los aliados más próximos a Rusia, que han pedido que la OTAN les reasegure de forma visible mediante su compromiso de defensa. Además de las ya adoptadas,<sup>7</sup> es posible que se adopten algunas complementarias pero la cuestión a decidir en Gales es si ese despliegue es permanente y significativo –algo que iría contra lo estipulado en el acta Fundacional de 1997 OTAN-Rusia– o si bastaría algún despliegue “escalable” de infraestructura y equipo en esa zona, planeamiento de contingencia y ejercicios que también sugieren otros expertos, como Robin Niblett (Chatham House).<sup>8</sup> Alemania abandera un grupo de países partidarios de no romper el acuerdo, tal y como acaba de manifestar su canciller, Angela Merkel, en Riga,<sup>9</sup> aunque apoya la creación de una fuerza rápida en la OTAN para hacer frente a situaciones similares y continuar con las patrullas aéreas. España tendrá que participar en las medidas militares de reaseguramiento que se adopten para demostrar su solidaridad, aunque debería tratar de que todos los Estados miembros participaran en ellas, en lugar de que se signifiquen frente a Rusia un grupo restringido de países, y que no generen grandes costes en personal e infraestructuras.

Finalmente, la OTAN desea cerrar cuanto antes el desfase entre las capacidades críticas que se necesitan<sup>10</sup> y los planes para conseguirlas, por lo que en Gales se tratará de agilizar la cooperación multinacional y sintonizar los planeamientos de Defensa. En este apartado de la agenda, España tiene que protegerse de que la “racionalización” que se impulse no se lleve por delante su base industrial y tecnológica y a que el planeamiento colectivo desatienda sus prioridades estratégicas en el Sur.

### *La renovación del vínculo transatlántico*

Desde hace muchas cumbres, las relaciones transatlánticas reflejan el distanciamiento demográfico y cultural de las sociedades entre ambos lados del Atlántico y, sobre todo, el distanciamiento de las anteriores con las generaciones de políticos, diplomáticos y militares que se socializaron en la OTAN, compartiendo valores, principios y amenazas. En Gales tampoco se abordará la creciente diferenciación de culturas estratégicas –unos de Venus y otros de Marte– dentro de la OTAN, pero se aprovechará el malestar generado en EEUU por la creciente

---

<sup>7</sup> Entre otras conocidas, despliegue en abril de 600 paracaidistas de la *US 173rd Airborne Brigade* en Estonia, Letonia, Lituania y Polonia para ejercicios. Ampliación del Destacamento polaco con seis aviones F-16 de EEUU y tres C-130J de apoyo temporal en la base de polaca de Powidz. Entre enero y mayo, EEUU desplegó seis F-15C en Lituania, siendo reemplazados en el patrullaje báltico por Polonia, el Reino Unido, Francia y Dinamarca. En el sudeste europeo, aviones canadienses han reforzado a los de EEUU en Rumanía, mientras que se han desplegado 500 marines estadounidenses. La OTAN ha puesto en marcha ejercicios a gran escala: Steadfast Javeline I en mayo, en Estonia, con 6.000 tropas de Bélgica, Dinamarca, Estonia, Francia, Letonia, Lituania, Polonia, el Reino Unido y EEUU, así como el refuerzo de las maniobras KEVADTORM14.

<sup>8</sup> <http://www.chathamhouse.org/event/future-nato-strong-alliance-unpredictable-world>.

<sup>9</sup> Declaraciones de Angela Merkel en [http://www.bundestkanzlerin.de/Content/EN/Reiseberichte/2014/2014-08-18-merkel-in-lettland\\_en.html](http://www.bundestkanzlerin.de/Content/EN/Reiseberichte/2014/2014-08-18-merkel-in-lettland_en.html).

<sup>10</sup> Según el secretario general Rasmussen, hay una lista de 16 capacidades críticas a conseguir como ISTAR, defensa contra misiles, ciberdefensa, munición guiada y repostaje en vuelo.

desinversión presupuestaria de los aliados europeos para frenar y equilibrar los presupuestos de Defensa.

Varios secretarios de Defensa de EEUU antes y el actual, Chuck Hagel,<sup>11</sup> han reivindicado con urgencia que los europeos asuman su cuota del esfuerzo, algo que los electores y representantes estadounidenses vienen reclamando a sus dirigentes políticos con insistencia creciente. En la OTAN se ha venido tomando la cifra del 2% como un criterio de convergencia del esfuerzo presupuestario, un acuerdo tácito que se ha ignorado sistemáticamente, pero que ahora se trata de hacer explícito y vinculante, incorporando a una Declaración de principios de la relación transatlántica.<sup>12</sup> Otros aliados europeos, como el primer ministro británico David Cameron y el ministro de Defensa francés Le Drian, comparten el objetivo de gasto del 2% pero piden a los aliados que dediquen el 20% de ese porcentaje a equipos e investigación. Durante la Cumbre, los aliados podrán modificar el objetivo de gasto o distribuir su consecución en un plazo de tiempo mayor, pero deberán comprometerse a realizar un esfuerzo adicional si no quieren verse marginados de los procesos de decisiones o de las garantías colectivas. Una Declaración, unánime y vinculante, evitaría la sensación de agravio que sienten los gobiernos que se esfuerzan en cumplir sus compromisos cuando los demás recortan unilateralmente sus contribuciones y les dejan ante sus votantes y representantes en una situación delicada. También ayudaría a los que no lo cumplen a mentalizar a los contribuyentes de los Estados miembros que la seguridad de la que gozan o la que quieren seguir disfrutando tiene un precio y que ningún Estado quiere pagar por otros porque todos tienen problemas presupuestarios y todos sus ciudadanos prefieren otros gastos.

Entre los *think-tanks* que han seguido el debate, no hay unanimidad sobre el objetivo de gasto. Así, Christian Molling (SWP)<sup>13</sup> cuestiona la utilidad de ese indicador porque no es tan importante el presupuesto empleado (*input*) como el rendimiento que se le saca (*output*), ya que algunos países que cumplen con ese requisito no proporcionan las capacidades críticas que la OTAN precisa. En este apartado, España acude a Gales en desventaja porque los datos económicos le colocan a la cola de gasto militar según indica el Gráfico 1 con datos del SIPRI que se adjunta. Sin embargo, España dispone de argumentos que demuestran el buen uso de esos escasos recursos. En primer lugar, y según datos de la OTAN de 2012, España ocupa el 12º lugar de 28 en gastos de personal (57,2%) y el 3º de 28 en gasto de equipos. Si se utilizan los datos de la propia OTAN en lugar de los del

---

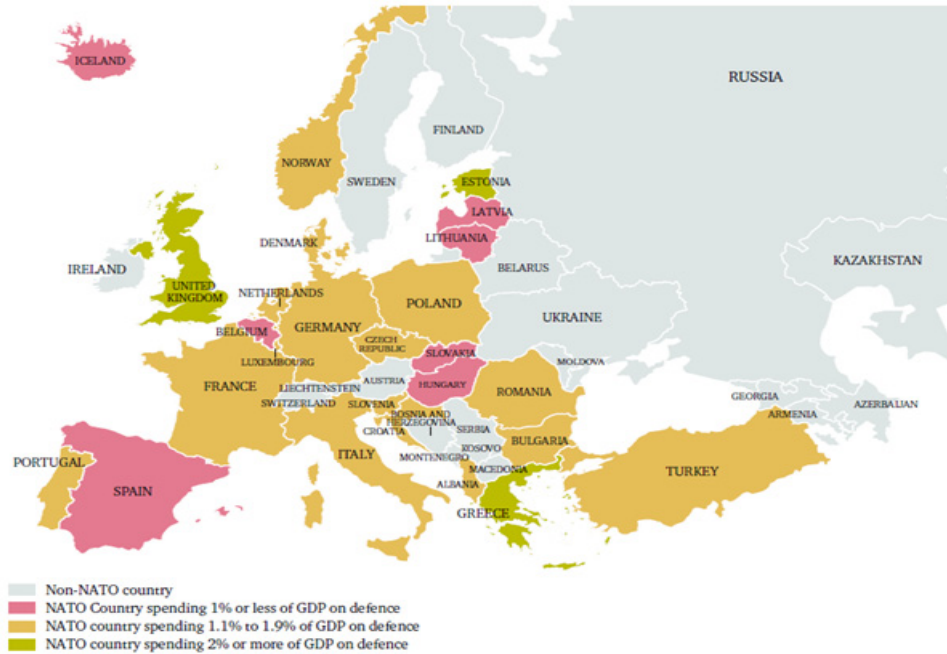
<sup>11</sup> Discurso en el Wilson Centre del 2 de mayo de 2014.

<sup>12</sup> Tras una primera declaración del presidente Obama en marzo, tanto la asesora de Seguridad Nacional Susan E. Rice como el secretario de Defensa Hagel han venido pidiendo reiteradamente un incremento del gasto para reforzar la defensa colectiva y equilibrar el reparto de la carga de cara a Gales. Este último pidió el 4 de junio en Bruselas a los aliados que hicieran en Gales una declaración comprometiéndose a revertir el proceso de desinversión en curso.

<sup>13</sup> [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2014C36\\_mlg.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2014C36_mlg.pdf).

SIPRI (los que se emplean para el Gráfico 1), España pasaría al grupo “marrón” porque su media de 2009 a 2013 es del 1,1% del PIB según se reconoce en un informe del Parlamento del Reino Unido<sup>14</sup> sobre la Cumbre.

**Gráfico 1. Porcentaje de gasto de defensa de los aliados europeos en relación con el PIB**

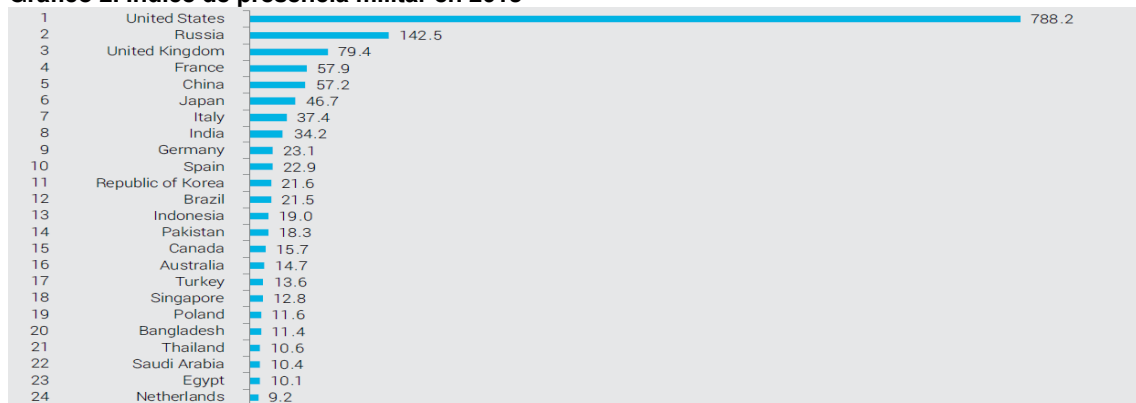


Source: SIPRI, 'Military Expenditure' as of July 2014, [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database).

Fuente: “NATO, Charting the Way Forward”, The Royal Institute of International Affairs, p. 22.

Además, y con ese presupuesto, la presencia internacional de España está en sexto lugar de la OTAN debido a la contribución con tropas a las misiones internacionales y al carácter expedicionario de los equipos militares, tal y como refleja el ranking de presencia militar del último Índice Elcano de Presencia Global (IEPG) (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Índice de presencia militar en 2013**



Fuente: “Elcano Global Presence Report 2014”, Real Instituto Elcano, p. 36.

<sup>14</sup> <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06947.pdf>.



Estos argumentos podrían contrarrestar la visión peyorativa que se tiene de la contribución presupuestaria española, pero será necesario comprometerse a mejorar en un plazo viable alguno de los criterios de esfuerzo que se barajan, especialmente el porcentaje de investigación y desarrollo, en el que sí tenemos un diferencial negativo de esfuerzo con respecto a los demás aliados. España siempre se ha mostrado partidaria de formar parte del núcleo duro de la seguridad y la defensa europea –la que se puede articular en torno a la Cooperación Estructurada Permanente- frente a quienes no tienen ni la capacidad ni la voluntad de disponer de un PCSD efectiva. Verse excluido del núcleo duro de la OTAN descalificaría a España como candidato al núcleo europeo, por lo que tendrá que esforzarse en negociar un nivel de ambición aliada que sea compatible con su capacidad actual de contribución, o la que pueda movilizar a mayor plazo.

### *Las relaciones con terceros: partenariados y política de puertas abiertas*

En su evolución hacia una asociación global de seguridad, la OTAN tiene que redefinir el papel y las relaciones con terceros. Los socios (*partners*) han ido cobrando importancia a medida que han participado en operaciones importantes o tienen potencial para hacerlo. La OTAN cuenta con socios estratégicos como Japón, Australia y Nueva Zelanda en el nuevo escenario de Asia-Pacífico, así como otros como Finlandia, Suecia y Austria en Europa a pesar de su estatuto formal de neutralidad. La redefinición afecta a las relaciones OTAN-UE porque la UE pasó a ser un socio más de la OTAN y, al igual que ocurre con otras organizaciones internacionales como Naciones Unidas y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la OTAN aspira a mejorar su coordinación dentro de lo que se conoce como el *comprehensive approach*.

El desarrollo de los *partenariados* también le interesa a España para apoyarse en ellos para tejer redes de colaboración en el Sur donde reside su prioridad estratégica, aunque tiene que ser consciente de que participar o liderar cualquier partenariado entre el Mediterráneo y el Sahel le obligará a un esfuerzo militar adicional. Alemania está sopesando desarrollar un *Framework Nation Concept* en el que un país ejercería de líder aportando el núcleo principal de cada unidad y los otros aportarían el resto, coordinándose todos los aspectos asociados con la unidad, desde el planeamiento a la adquisición del equipo. Para el Sur, el candidato natural parece Francia, pero no se sabe si estaría interesado o no en patrocinar un concepto similar.

Desde la guerra de Georgia en 2008 ninguna cumbre se ha planteado seriamente admitir nuevos miembros, aunque tras la anexión de Crimea la OTAN se ve obligada a considerar la inclusión en la agenda. Pero una cosa es prorrogar en Gales la ambivalencia aliada a propósito de la ampliación –reiterar las declaraciones favorables a una política de puertas abiertas– y otra distinta admitir a países como Georgia (a la que se le ofrecerá un paquete de medidas de acercamiento a la OTAN por determinar en la cumbre, pero dejando de lado su inclusión en el *Membership Action Plan*) y Macedonia, los cuales generan

problemas con Rusia y Grecia, o como Bosnia-Herzegovina y Montenegro, que no aportan ningún activo relevante a la OTAN. De éstos últimos, la OTAN tan solo ha considerado intensificar el diálogo con Montenegro, comprometiéndose a decidir a finales de 2015 su posible inclusión en la Alianza. En suma, a pesar del lenguaje positivo, la reiteración de puertas abiertas<sup>15</sup> y el apoyo –no especificado– hacia países aspirantes, no hay indicios de que se vaya a discutir en la cumbre de Gales una hipotética ampliación, como ya ocurriera en Chicago.

*Las novedades estructurales: la regionalización y la comunicación estratégica*

En el resultado final de la Cumbre influirán algunas novedades, tangibles o no en el comunicado final, que van a condicionar el resultado de la misma. En primer lugar, el anuncio del “pivote” de EEUU hacia Asia-Pacífico que ha puesto a sus aliados europeos ante la necesidad de suplir los costes y responsabilidades en Europa y, además, demostrar su solidaridad a EEUU acompañándoles en ese escenario cuya inseguridad también les afecta en sus intereses. Si se unen los puntos de Asia-Pacífico, Europa del Este y el Sur de Europa, tenemos lo que podíamos denominar unos escenarios de “regionalización” diferenciados en los que algunos –pero no todos– los aliados se encuentran particularmente expuestos por su ubicación geográfica.

Al no compartir todos los aliados la misma percepción de los riesgos y amenazas, las respuestas sólo se pueden articular a partir de agrupaciones regionales de aliados en ellas. En los documentos consultados se mencionan Asia, el este y el sur de Europa como escenarios de actuación preferente. Asia debido a la presencia física de los aliados norteamericanos y a los riesgos de inseguridad para los intereses de los aliados en la zona. El Este de Europa debido a la situación de Ucrania y el Sur debido a los riesgos de seguridad para los aliados en África.<sup>16</sup> La Cumbre debe constatar la prioridad de esos escenarios y definir al papel de la OTAN en ellos, para lo que se espera que los aliados más próximos a esos espacios regionales de actuación hagan valer sus intereses y preocupaciones.

De los anteriores, el mejor colocado es el escenario ucraniano por razones obvias de actualidad pero no será fácil que todos los aliados coincidan en definir el papel de la OTAN en Asia-Pacífico o en África. A España le interesa la inclusión del Sur entre los escenarios de regionalización de la OTAN. Hasta ahora, la actuación de la OTAN en África ha sido marginal salvo en Libia, donde coincidieron el interés francés y británico, por lo que corresponde a España reivindicar tras Francia, y junto a Italia, Portugal o Grecia, la consideración del Sur como un espacio regional de la OTAN. De lograrlo, se contaría con la contribución multilateral de la organización y la bilateral de algunos aliados que sólo irían a África de la mano de la OTAN,

---

<sup>15</sup> [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_111257.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_111257.htm).

<sup>16</sup> El Grupo de Expertos, en su Informe al secretario General de la OTAN, incluyen a Oriente Medio junto a África del Norte y el Sahel: el Diálogo para el Mediterráneo, del cual forman parte Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto y Mauritania, en África, e Israel y Jordania, en Oriente Medio.



aprovechando las oportunidades diplomáticas del Diálogo Mediterráneo y las militares derivadas de la regionalización.

Otro factor intangible que afecta a la credibilidad y eficacia de la OTAN es el de comunicación estratégica de sus líderes. Salvo en las Cumbres, donde los jefes de Estado y de Gobierno lideran la discusión y acaparan el protagonismo mediático, las cuestiones de defensa aliadas siguen siendo responsabilidad de los ministros, diplomáticos y militares de Exteriores y Defensa, sin que los gobiernos ni sus responsables asuman la ejecución de los acuerdos. Como consecuencia, las decisiones trascendentes como las que se van a aprobar en Gales pierden relevancia en las capitales y consejos de ministros de los Estados miembros. A diferencia del pasado, en el que las cuestiones de seguridad y defensa se consideraban políticas principales, la evolución de la cultura estratégica ha hecho que los líderes occidentales vean en ellas más fuentes de riesgo que de beneficios personales, por lo que están dejando de liderarlas.

Aunque no se va a reconocer, la OTAN se enfrenta a un problema de cultura estratégica porque los países occidentales –y sólo ellos– cuestionan el valor del instrumento militar en las relaciones internacionales y en la solución de los conflictos y crisis, con lo que es difícil justificar el esfuerzo de la defensa. Si verdaderamente los jefes de Estado y de Gobierno creen que la Defensa importa, como afirmaron en la Cumbre de la UE en Bruselas de diciembre de 2013, en Gales deben traducir esa convicción en un relato que les permita pasar de las declaraciones a las políticas. El relato será necesario especialmente para los gobiernos de los países de mayor desatención presupuestaria para justificar un esfuerzo al que no están habituados, pero también será necesario para justificar la propia existencia de la Defensa y de organizaciones como la OTAN. La comunicación estratégica debe ser uno de los puntos fijos de la agenda si se quiere cerrar la brecha entre las sociedades, sus opiniones y las políticas de defensa. Es necesario para legitimar la Alianza (el 60% de las poblaciones aliadas reconoce saber poco o muy poco sobre la OTAN) y para rebatir las percepciones instaladas en las nuevas generaciones que dan la defensa por garantizada y no perciben riesgos para su seguridad.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> En el Informe del *Emerging Leaders Working Group* al SG de la OTAN ven en este distanciamiento un riesgo interno de la OTAN, porque los líderes políticos no se implican en las actuaciones de OTAN en lugares lejanos y las nuevas generaciones no tienen tan clara la importancia del vínculo transatlántico como las anteriores.

## Conclusiones

Cuando se publique este ARI quedará poco tiempo para conocer las conclusiones de la Cumbre de Gales. Para evaluar el saldo de la misma para los intereses de seguridad y defensa de España, se deberían analizar, entre otros, los siguientes aspectos:

- El efecto del Plan de Alistamiento sobre los objetivos de alistamiento y las capacidades de las Fuerzas Armadas españolas.
- La importancia que se dé a los programas de defensa antimisiles y los relacionados con la seguridad marítima y la ciberdefensa que interesan a España.
- Los compromisos de solidaridad que se adoptan con los aliados en los escenarios del Este y Asia y, en reciprocidad, los que ellos adquieren con el Sur.
- El impacto de la redistribución del reparto de la carga sobre el porcentaje del PIB y sobre las prioridades de gasto y plazo de ese porcentaje sobre la contribución española.
- La atención que se otorga al escenario regional y a los aliados del Sur para atender sus problemas de seguridad diferenciados (regionalización).