

Capítulo segundo

La Estructura de Mando de la Alianza Atlántica (NCS)

Francisco Javier García Arnáiz

Resumen

El relativo clima de desescalada, la creación de múltiples foros de diálogo internacionales y la entrada de nuevos socios en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), muchos de ellos procedentes del antiguo «Pacto de Varsovia», hizo que a finales de la primera década del siglo XXI se extendiese una sensación de «estabilidad» en al área euroatlántica combinada con un entorno de tremenda inestabilidad en áreas alejadas cuyo paradigma fue el conflicto de Afganistán. La OTAN participó en el conflicto de Afganistán a petición de las Naciones Unidas, pero pronto se hizo evidente que no estaba preparada para operar en teatros de operaciones tan alejados y en crisis tan duraderas. La «Defensa Colectiva» había primado sobre las operaciones «Fuera de Área» en los años precedentes y la «desplegabilidad» había sido descuidada.

Estos factores, junto con el deseo de reducir el esfuerzo logístico de las naciones en la Estructura de Mando de la OTAN, manteniendo al mismo tiempo su Nivel de Ambición, hizo que en 2011 se aprobase un nuevo diseño de la misma, más reducido, menos costoso en personal y con líneas de mando más directas, poniendo gran énfasis en la Estructura de Fuerzas. Esta reducción llevó consigo el desequilibrio en los niveles de planeamiento y conducción de las operaciones militares y la incomodidad de los nuevos socios respecto a la distribución geográfica de los cuarteles generales.

El entorno estratégico ha evolucionado a enorme velocidad desde entonces, haciendo pensar a algunos que tal vez el movimiento pendular fue excesivo y las operaciones de «Defensa Colectiva» quedaron descuidadas en la reorganización de 2011. Por otro lado, muchos piensan que la Alianza debe conservar su carácter multidireccional e incidir de forma proporcional en las tareas básicas marcadas en el *Concepto Estratégico de noviembre de 2010*, pero al mismo tiempo se debe encontrar el adecuado equilibrio en la asignación de recursos. Por ello, se ha abierto un proceso para determinar si la Estructura de Mando de la OTAN de 2011 debe ser «adaptada» a los nuevos tiempos y si así es, cómo.

Palabras Clave

Alianza Atlántica, adaptación, Aproximación o Enfoque Global, Centro de Operaciones Aéreas Combinadas, Concepto Estratégico, consenso, crisis, defensa, Defensa Colectiva, despleabilidad, dominio, Estructura de Fuerzas, Estructura de Mando, financiación común, Fuera de Área, huella geográfica, huella logística, Mando Componente, mando y control, Nivel de Ambición, nivel Estratégico, nivel Operacional, nivel Táctico, operaciones, operaciones conjuntas, seguridad, transformación, Vínculo Transatlántico.

Abstract

The relative de-escalation climate, the creation of multiple dialogue fora and the accession of new members to the North Atlantic Treaty Organization (NATO), most of them previously part of the extinct «Warsaw Pact» made that, at the end of the first decade of the XXI Century, an «stability» sensation spread all along the Euro Atlantic area combined with a very unstable environment in distant areas, situation whose paradigm was the Afghan Conflict. NATO took part in the Conflict of Afghanistan under the request of the United Nations, but it was soon evident that it was not fit to operate in Theatres of Operation so far away from NATO territory and for so extended periods of time. «Collective Defense» had taken strong precedence over operations «out of area» in the years before and «deployability» had been overseen.

These factors, together with the will to reduce the logistic burden of the nations to maintain the NATO Command Structure, but conserving at the same time the Level of Ambition, made that a new design for it were approved in 2011. This design called for a structure which was reduced, less personnel intensive and with leaner lines of command, stressing the emphasis on the NATO Forces Structure. This reduction implied some imbalance among the Planning and Conduct Levels for military operations and some discomfort of the new members about the geographical footprint of the different Headquarters.

The strategic environment has evolved at an enormous rate from then, and it has made some observers think that maybe the pendular movement of the new design was excessive and the «Collective Defense» operations overseen in 2011. In the other hand, it is still thought that the Alliance must keep its multi-directional character and give due balance to the basic tasks delineated at the November 2010 Strategic Concept, without requesting an unaffordable amount of resources. That is why NATO has opened a process to determine if its Command Structure has to be «adapted» to the new environment, and if so, how?

Keywords

Atlantic Alliance, Adaptation, Collective Defense, Command Structure, Command and Control, Combined Air Operations Center, Common Funding, Component Command, Consensus, Crisis, Defense, Deployability, Domain, Forces Structure, Geographical Footprint, Global Approach, Joint Operations, Level of Ambition, Logistic Footprint, Operational Level, Operations, Out of Area, Security, Strategic Concept, Strategic Level, Tactical Level, Transatlantic Link, Transformation.

Introducción

La Estructura de Mando de la OTAN (NATO Command Structure, NCS) representa su capacidad ejecutiva y es el gran elemento diferenciador respecto a otras organizaciones internacionales del campo de la seguridad. Todas estas organizaciones, incluida la OTAN, se abastecen de fuerzas de los países que las integran, pero la OTAN va más allá, dispone en permanencia de la forma de integrarlas, e incluso dispone de algunas fuerzas propias.

La NCS tiene dos ramas principales, una rama que se dedica a las operaciones militares y otra rama que se dedica a que la organización esté continuamente capacitada para operar, es la rama que se ocupa de «la Transformación».

A pesar de todo, recientemente se ha puesto en duda la adecuación de la actual Estructura de Mando de la Alianza Atlántica y por ello se está procediendo a un estudio para su adaptación a los nuevos requisitos estratégicos que requiere la cambiante situación internacional. ¿A qué se deben estas dudas? ¿Es que la estructura actual se diseñó incorrectamente? ¿Qué movió a definir la estructura actual? ¿En qué consiste esta estructura?

Espero que en los otros ensayos del presente Cuaderno de Estrategia se pueda dar respuesta a la primera de las preguntas planteadas. Intentaremos en éste dar respuesta a las otras.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte: una organización política con capacidad militar

Para comprender la situación, se debe tener en cuenta que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es una organización muy activa que tiene organismos permanentes que trabajan continuamente, no solo en la ejecución de tareas, sino también en el estudio de su adecuación a la realidad geopolítica de cada momento.

La OTAN es fundamentalmente una organización política dedicada a la seguridad, dotada de una capacidad ejecutiva militar y en la que las decisiones se toman por consenso entre todas las naciones que la componen. Este último aspecto es de la mayor importancia, pues consenso significa prácticamente unanimidad y aunque el tamaño o incluso relevancia en el orden internacional de todas las naciones que forman parte de la OTAN es muy diversa, basta que una nación, sea cual sea, se oponga a una proposición, documento o postura de la Alianza, para que ésta no se haga efectiva.

Lógicamente, el consenso y las negociaciones que lleva implícito ese procedimiento, hacen que las decisiones se tomen de una forma a veces excesivamente lenta para un observador externo, pero por otro lado tienen la gran ventaja de que son muy firmes y consistentes. Sin embargo, también tienen otro inconveniente, y es que deben ser formuladas y adaptadas a los

intereses y sensibilidades de todas la naciones miembro, lo que hace que en ocasiones no sean todo lo perfectas y concretas que podrían ser.

El Concepto Estratégico

El documento base que da lugar a todo un ciclo de renovación de la normativa y referencias de la OTAN, es su «Concepto Estratégico». Este «Concepto Estratégico» se ha ido renovando con los años desde el inicial de enero de 1950. Así, se emitió otro en 1952, otro en 1957, también en 1968, 1991, 1999 y finalmente 2010. Estos «Conceptos Estratégicos» responden a la evolución del escenario internacional de seguridad y antes de su emisión dan lugar a numerosos estudios e informes. Normalmente estaban clasificados, pero a partir del de 1991, incluido éste, se trató de documentos abiertos. Los «Conceptos Estratégicos» anteriores se desclasificaron con posterioridad, a petición de numerosos historiadores e investigadores.

CONCEPTO ESTRATÉGICO Nº	NOMBRE	FECHA	MOTOR DEL DOCUMENTO
1	“The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area”.	6 Enero 1950	Disuasión frente a la URSS
2	“The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area”.	3 Diciembre 1952	Guerra de Corea Generación Fuerzas
3	“Overall Strategic Concept for the Defense of the NATO Area”.	23 Mayo 1957	Respuesta Masiva
4	“Overall Strategic Concept for the Defense of the NATO Area”.	16 Enero 1968	Respuesta Flexible
5	“The Alliance’s Strategic Concept”	Noviembre 1991	Fin Guerra Fría
6	“The Alliance’s Strategic Concept”.	Abril 1999	Ampliación y Cooperación
7	“Strategic Concept for the Defense and Security of the members of NATO. Active Engagement, Modern Defense”.	19 Noviembre 2010.	Guerra Afganistán y nuevas amenazas

Figura 1. Evolución del Concepto Estratégico de la Organización del Tratado del Atlántico Norte

Los estudios para el desarrollo de un nuevo Concepto Estratégico empiezan siempre varios años antes de su aprobación y, de la misma forma, se empieza a estudiar la modificación de los documentos derivados de forma que siguiendo una metodología de desarrollo «casi en paralelo», se gane tiempo en la preparación y la emisión de esos documentos tras la aprobación formal del «Concepto Estratégico».

El «Concepto Estratégico»¹ en vigor fue aprobado por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembro el 19 de noviembre de 2010 en la Cumbre de Lisboa y tenía el sobrenombre de «Compromiso activo, defensa moderna».

¹ Emitido con Documento OTAN PO(2010)0169.

En este documento la Alianza definió sus tres tareas básicas:

- La Defensa Colectiva: Los miembros de la Alianza se ayudarán mutuamente en caso de ataque a uno de ellos.
- La Gestión de Crisis: Empleo de herramientas civiles y militares para gestionar las crisis que puedan afectar a la seguridad de los miembros de la Alianza antes de se conviertan en conflictos y detener estos si es que ya se han desarrollado.
- La Seguridad Cooperativa: Compromiso y apoyo a otras organizaciones internacionales de seguridad y otros países, mediante la asociación y acercamiento, de forma que se contribuya a la estabilidad mediante el control de armamentos, la no proliferación o el desarme.
- La combinación de la Gestión de Crisis y la Seguridad Cooperativa, es lo que se ha dado en llamar «Proyección de la Estabilidad».
- Aunque el «Concepto Estratégico» en vigor se aprobó en la fecha citada (2010), los acontecimientos y tendencias que llevaron a ese documento llevaban varios años influyendo en la seguridad internacional:
- Inclusión del terrorismo, la delincuencia organizada transnacional y las organizaciones violentas no vinculadas a ningún Estado concreto como amenazas a la «seguridad».
- Ampliación de las actividades de la Alianza desde las más limitadas que caen exclusivamente en el área de la «defensa» a las más amplias que abarcan el área de la «seguridad».
- Implicación de múltiples actores en la resolución de las crisis y conflictos, tanto estatales como no estatales, que llevó a acuñar el término «Aproximación Global»² (*Global Approach*) a las crisis.
- Estabilidad en el territorio de los países de la OTAN y gran inestabilidad en otros lugares alejados de ese territorio.
- Aparición de Organizaciones Violentas Extremistas³, cuyo paradigma era Al Qaeda.
- Reconocimiento de que para gestionar crisis alejadas del territorio de la Alianza, hay que contar con países de la zona y abrir las operaciones y el planeamiento de las mismas a países con intereses similares a los de la OTAN, aunque no sean miembros de ella.
- Deseo de las naciones miembro de la OTAN de aprovecharse de la «estabilidad europea» y sus dividendos para reducir el consumo de recursos

² También se puede utilizar en español el término «enfoque global».

³ Violent Extremist Organizations (VEO).

humanos y financieros de la estructura de la organización, convirtiéndola en más ligera y directa.

- «Síndrome de Afganistán»: Preparar a la Alianza para enfrentarse a crisis en lugares alejados, dotados de muy pocas infraestructuras y que requieren acciones en múltiples campos, no solo «seguridad» y durante periodos prolongados en el tiempo.

La implicación de la Alianza en la crisis de Afganistán, llevó a ésta a requerir una importante contribución en recursos humanos y materiales a sus miembros, pero el problema no era solo la cantidad de recursos a aportar, sino que la situación se extendía en el tiempo, y si bien algunos podían hacer un esfuerzo potente y puntual, casi nadie lo podía hacer de forma tan continuada.

En el plano militar, las operaciones de Afganistán hicieron constatar a las naciones que no estaban preparadas para gestionar crisis lejanas y prolongadas, y si las naciones no estaban preparadas, tampoco lo estaba la Alianza. La OTAN no era desplegable y no había conciencia de dotarse de la necesaria «desplegabilidad». Se había estado tantos años con un enfoque exclusivo de Defensa Colectiva estática para disuadir y rechazar un ataque del «Pacto de Varsovia», que cuando desapareció esa amenaza y se identificaron otras lejanas y asimétricas, la Estructura de Mando de la OTAN no estaba preparada para esas misiones, estaba demasiado ligada a su localización geográfica, no gozaba de capacidad de despliegue y tampoco de capacidad de permanencia en conflictos alejados.

Eso debía corregirse preparándose para la «Proyección de la Estabilidad», dotándose de capacidad de despliegue, aceptar a otras naciones no miembro de la Alianza en las operaciones, y ser muy «incluyente» para integrar a actores muy diversos en el concepto de «Aproximación Global».

Con este «paisaje» en cuanto a los deseos de las naciones y sus sensibilidades, se comenzó un estudio que diese lugar a una Alianza reorganizada para cumplir estos requisitos:

Menor consumo de recursos humanos. Las estructuras no podían estar dotadas en cuanto a personal con los porcentajes de cobertura de puestos existentes en ese momento. Eso eran estructuras huecas. Era mucho mejor tener plantillas reducidas pero cubiertas, que más amplias y vacías.

- Menor huella logística.
- Huella geográfica equilibrada, equitativa y visible.
- Estructuras desplegadas.
- Más barata.

- Líneas de mando más directas y procesos más simples.
- Eliminación de duplicidades.

Estas líneas llevan directamente a lo que se ha llamado «hacer más con menos», conseguir la misma o superior eficacia y una eficiencia mucho mayor.

El Nivel de Ambición

La OTAN, además, decidió no reducir su Nivel de Ambición (Level of Ambition, LOA), que es la definición de sus objetivos militares para poder comenzar todos sus planeamientos en cuanto a estructuras, medios y recursos, ya sean de la propia organización o a aportar por las naciones de forma individual.

El Nivel de Ambición se fijó en que la Alianza debía de ser capaz de mantener la defensa colectiva y, al mismo tiempo, operar con éxito y vencer simultáneamente en:

- 2 operaciones de carácter conjunto de gran envergadura fuera del territorio de los países de la OTAN: 2 MJO⁴.
- 6 operaciones de carácter conjunto más reducidas fuera del territorio de los países de la OTAN: 6 SJO⁵, de las cuales una tendría carácter eminentemente marítimo, otra carácter eminentemente aéreo y estas dos últimas tendrían lugar en el territorio adyacente al de la OTAN.

Es decir, hacía falta una estructura que asegurase la integridad de los países de la OTAN y que además fuese capaz de operar con éxito fuera de este territorio proyectando su capacidad militar en caso de verse amenazada su seguridad en lugares alejados.

Para ello se contaba con la Estructura de Mando (NCS) y con la Estructura de Fuerzas (NFS) de la Alianza.

La Estructura de Fuerzas no es objeto de este documento, pero básicamente consiste en todos aquellos cuarteles generales, fuerzas y centros que naciones o grupos de naciones ponen a disposición de la Alianza para su empleo en operaciones. Estos cuarteles generales y fuerzas tienen diversos grados de disponibilidad y preparación, pueden emplearse de forma inmediata o más graduada y deben estar certificados por la Estructura de Mando de la OTAN (NCS) para ofrecer suficientes garantías. Su capacidad de mando y control, que no sus fuerzas, pues son las mismas que las que emplearía la Estructura de Mando, está pensada principalmente para ser empleada en crisis «Fuera de Área», reservando la capacidad de mando y control de la Estructura de

⁴ Major Joint Operation. Operación Conjunta Mayor.

⁵ Smaller Joint Operation. Operación Conjunta Menor.

Mando para las misiones permanentes directamente relacionadas con la «Defensa Colectiva».

En términos económicos la gran diferencia que existe entre la Estructura de Mando y la Estructura de Fuerzas de la Alianza, es que la primera (NCS) se financia entre todos sus miembros en la proporción establecida en los procedimientos de financiación común, mientras que la segunda (NFS) se financia por las naciones o grupos de naciones que aportan sus cuarteles generales y fuerzas, pues en la NFS existen multitud de organismos y entidades multinacionales. Hay que entender, que esta es la idea básica, pues en ocasiones algunos componentes o proyectos puntuales de la NFS han sido dotados de financiación común, sobre todo en el campo de las infraestructuras.

Niveles de planeamiento y conducción de las operaciones militares

Antes de adentrarnos en la actual Estructura de Mando de la Alianza, conviene antes repasar cuáles son los que se consideran niveles de planeamiento y conducción de las operaciones militares. Estos niveles son los mismos que se utilizan para sistematizar la actividad empresarial en el mundo económico, pues gran parte de los sistemas organizativos y de trabajo en este mundo tienen su origen en la organización militar.

Si imaginásemos una pirámide, el nivel más alto de planeamiento y conducción militar es el nivel Estratégico, este nivel es militar y está por debajo de otros niveles que no lo son y que se han venido en denominar Político y Político Militar, según el tipo de organización en cada Estado u organismo.

El nivel Estratégico es en el que se establecen los objetivos militares, se definen y asignan las capacidades necesarias, se establecen limitaciones y se coordinan actividades militares con otras no militares que tienen el mismo fin⁶. Como se ve, es el nivel militar más elevado y es el encargado de fijar los planes que lleven al final deseado definido en otros niveles superiores, que normalmente es la victoria, aunque esta puede estar graduada y modulada de muchas formas por el nivel político. En España ese nivel de planeamiento y conducción corresponde al Jefe de Estado Mayor de la Defensa, JEMAD, para lo que se ve apoyado por el Estado Mayor Conjunto (EMACON) y otros organismos del Estado Mayor de la Defensa (EMAD).

Inmediatamente subordinado al nivel Estratégico se encuentra el nivel Operacional. En este nivel se planea, conduce y sostiene la campaña. En este nivel se articulan las acciones tácticas de forma que su combinación, coordinada y sincronizada, permita alcanzar los objetivos estra-

⁶ Doctrina para la Acción Conjunta de las Fuerzas Armadas.

tégicos⁷. En ocasiones este nivel es difícil de definir y entender, lo que da lugar a multitud de equívocos, problemas y errores en la conducción de las operaciones. En el nivel Operacional se tratan de enlazar y sincronizar acciones del nivel inferior para que toda la actividad militar se convierta en un todo que lleve al cumplimiento de los objetivos del nivel Estratégico. Es el nivel en el que se habla de campañas y teatros de operaciones y es el nivel conjunto por excelencia. Se trata de que lo que se haga en cada uno de los dominios⁸ esté relacionado y sincronizado con las actividades en el resto de los mismos y todo tenga una finalidad común. En España, en este nivel se encuentra el Mando de Operaciones (MOPS) del EMAD, que tiene su propio Estado Mayor y también se ve apoyado en sus actividades por otros organismos del EMAD. De forma puntual, también se pueden crear otros mandos de nivel Operacional para teatros o campañas concretas, pero el único permanente que existe en nuestro país es el MOPS.

En la base de la pirámide imaginaria que hemos mencionado anteriormente, se encuentra el nivel Táctico. En este nivel se desarrollan las batallas, combates y actividades que permiten alcanzar los objetivos operacionales⁹. Se puede decir que es el nivel más comprensible para el no experto en las actividades militares, en el que ocurre lo que el imaginario popular entiende por operaciones militares, en el que los objetivos son más tangibles y en el que lo específico de cada dominio tiene preponderancia. Aquí se habla de operaciones concretas, batallas, enfrentamientos y combates. En España, en este nivel están los denominados Mandos Componentes, que corresponden a los dominios tradicionales. Estos mandos pueden ser preexistentes o creados *ad hoc*, y suelen ser específicos¹⁰, procedentes de un solo Ejército (Tierra o Aire), de la Armada, o de todos ellos a la vez. En España el nivel Táctico corresponde a los Mandos Componentes, los que existen de carácter permanente y los que se creen *ad hoc*. Se pueden citar el Mando de Defensa y Operaciones Aéreas, el Mando de Vigilancia y Seguridad Marítima, el Mando Conjunto de Operaciones Especiales o el Mando Conjunto de Ciberdefensa.

⁷ Doctrina para la Acción Conjunta de las Fuerzas Armadas.

⁸ Se entiende por dominio el entorno en el que se desarrollan las operaciones militares. Tradicionalmente se ha hablado de los tres entornos físicos: el terrestre, el marítimo y el aéreo o aeroespacial. Hoy día se consideran además otros dominios, unos físicos y otros virtuales, como el espacio, el ciberespacio, la comunicación estratégica, o el espectro electromagnético.

⁹ Doctrina para la Acción Conjunta de las Fuerzas Armadas.

¹⁰ En esta ocasión se entiende por «específico» el hecho de que principalmente está especializado en operar en un dominio concreto. Normalmente en el dominio aéreo y espacial tiene preponderancia el Ejército del Aire, en el dominio marítimo la Armada y en el dominio terrestre el Ejército de Tierra, pero otros dominios requieren que participe personal de todos ellos, como puede ser el ciberespacio, las operaciones especiales, el espectro electromagnético o la comunicación e influencia.

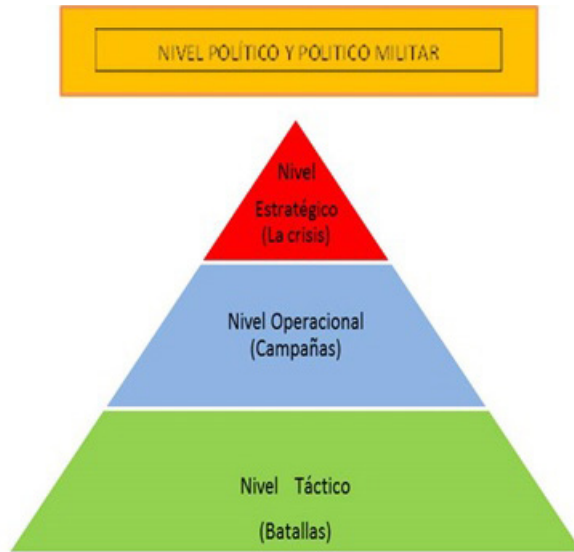


Figura 2. Niveles de planeamiento y conducción de las operaciones militares

Como es lógico, la correcta aplicación de los niveles de planeamiento y conducción de operaciones, es difícil y controvertida. A pesar de que existe una idea general sobre qué se hace en cada nivel, sus fronteras no están totalmente claras, y de la misma forma que entre el blanco y el negro hay muchas tonalidades de gris, existen niveles intermedios e incluso niveles «Subtácticos». Además, hay acciones del nivel Táctico que tienen efectos estratégicos o fuerzas capaces de aplicar sus efectos en los tres niveles con gran flexibilidad y velocidad de movimiento entre los mismos. Este concepto que puede ser sencillo de explicar, es uno de los más complicados y controvertidos de las operaciones militares.

Características de la Estructura de Mando

La Estructura de Mando de la OTAN es su esqueleto y sustento como organización. Se trata de la estructura permanente encargada de llevar a cabo las operaciones y conseguir la continua transformación de la Alianza para ser efectiva. También es la estructura que va a emplear las fuerzas y sus elementos próximos de mando y control que proporcionen los países y que son englobados en la Estructura de Fuerzas de la Alianza (NFS).

Conceptualmente, el elemento más característico de la NCS es que es una estructura OTAN, independientemente del lugar en que esté basado el elemento de mando y control y con dependencias de mando únicas dentro de la cadena OTAN. El jefe o director de una entidad de la NCS es un jefe de la OTAN en una entidad de la OTAN. Sin que importe la nacionalidad de cada individuo que ocupe un puesto en la NCS, trabaja y realiza su esfuerzo para

la OTAN. Esto es muy diferente de la NFS, cuyos elementos podrán estar al servicio de la OTAN, pero se trata de elementos nacionales o procedentes de un grupo de naciones proporcionados de forma temporal o geográfica. Las entidades NFS siguen siendo nacionales aunque trabajen para la Alianza, sin embargo las entidades NCS son de todos, «son la OTAN».

La NCS debe ser capaz de planear y conducir operaciones, incluyendo los ejercicios y el entrenamiento multinacional de las fuerzas, debe ser capaz de llevar a cabo las actividades de apoyo necesarias para las operaciones. También debe ser capaz de desarrollar sus actividades de desarrollo y transformación y de hacer efectiva la «Proyección de la Estabilidad» mediante actividades de colaboración y enlace.

Para ello, la Estructura de Mando cuenta con cuarteles generales y entidades que trabajan en varios niveles del planeamiento y conducción de las operaciones militares, situándose en diversas zonas de «la pirámide» que se ha visto en párrafos anteriores.

El nivel Estratégico de conducción de las operaciones en la NCS

Hasta su última reorganización, iniciada en 2011 y culminada en 2013, la Alianza Atlántica se limitaba a proporcionar en la NCS entidades que se movían en los Niveles Estratégico, Operacional y parte el Nivel Táctico dejando para la NFS otra parte del citado Nivel Táctico y el Nivel Subtáctico. Sin embargo en la reorganización de junio de 2011, comenzó a disponer de entidades por debajo del nivel Táctico, sobre todo en el dominio aéreo.

La NCS tiene dos ramas fundamentales, la rama que se encarga de la transformación de la misma, y la rama que se encarga de emplear las fuerzas.

Hemos visto anteriormente la citada «pirámide» de los niveles de planeamiento y conducción de las operaciones militares y el nivel más alto puramente militar está el nivel Estratégico, pues bien, en ese nivel, a cada rama de las citadas se le asigna un comandante y una estructura determinada.

Para la rama de las operaciones, su nivel Estratégico tiene un jefe o comandante, el Comandante Supremo Aliado en Europa o Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), que es un nombre heredado, pues en realidad su mando se denomina «Mando Aliado de Operaciones o Allied Command Operations». La tradición ha denominado SACEUR a este comandante y Cuartel General Superior de las Potencias Aliadas en Europa o Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) a su cuartel general y a pesar de la reorganización de la NCS, sus nombres han sido conservados. Tiene su sede en Mons (Bélgica).

Para la rama de la Transformación su jefe o comandante se denomina Comandante Supremo Aliado de Transformación o Supreme Allied Commander Transformation (SACT) y tiene por misión asegurar la relevancia de la Alian-

za Atlántica en un entorno de seguridad rápidamente cambiante mediante el estudio continuo y la emisión de recomendaciones en las áreas del desarrollo de las capacidades militares y la Transformación. Su cuartel general se denomina HQ ACT (Headquarters Allied Command Transformation) y tiene su sede en Norfolk en los Estados Unidos de América.

SACEUR es responsable de planear y conducir las operaciones necesarias para garantizar la seguridad e integridad territorial de los países de la OTAN. También debe planear y conducir las operaciones de crisis que le sean asignadas. Para ello, puede solicitar fuerzas a los países que integran la Alianza y emplear aquellas que pertenecen a la propia organización. También debe colaborar con el otro Comandante Estratégico, SACT, en fomentar y sincronizar los esfuerzos de Transformación en las operaciones y debe fomentar el acercamiento, conversaciones y ejercicios con otras entidades y países interesados, de forma que se fomente la estabilidad en el área Euroatlántica. Para garantizar que es capaz de cumplir con esos cometidos, debe organizar suficientes ejercicios que sirvan para entrenar a los sistemas de mando y control y a las fuerzas y además permitan comprobar y certificar su grado de preparación.

SACT es el encargado en el nivel Estratégico de la Transformación permanente de la Alianza de forma que su efectividad militar se vea continuamente incrementada. Para ello debe analizar la aparición y evolución de las amenazas, identificándolas a tiempo y recomendando medidas para que la OTAN pueda enfrentarse a ellas con éxito. La aplicación de tales medidas debe hacerse en plena cooperación y sincronización con SACEUR. También debe liderar el desarrollo de los conceptos y doctrina en la Alianza y debe apoyar los procesos de adquisición de capacidades de los países, el desarrollo de la tecnología y emitir instrucciones que fomenten la interoperabilidad entre aliados. Por otro lado, debe formar y entrenar a las entidades e individuos de la NCS y de la NFS para que sean capaces de cumplir con los requisitos operativos y ser empleados con garantías de éxito por parte de SACEUR. Dentro de este proceso de análisis y formación está incluido el de «Lecciones Aprendidas». En cuanto a las actividades que se enmarcan en lo conocido como «Proyección de la Estabilidad», debe apoyar los esfuerzos en el campo de la Transformación de las organizaciones y países que se acerquen a la OTAN para colaborar con ella y debe guiar los procesos de integración de aquellas naciones que soliciten la pertenencia e ingreso en la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Como se ve, los Comandantes Estratégicos tienen las máximas responsabilidades en las actividades militares de la OTAN. Están dirigidos por el Consejo del Atlántico Norte (North Atlantic Council, NAC), que pertenece al nivel Político, a través del Comité Militar (Military Committee, MC), nivel Político Militar.

Uno de los comandantes se dedica al presente y al futuro inmediato, SACEUR, mientras que el otro se dedica al futuro y la adecuación de la Alianza a ese futuro (SACT).

También hay importantes mensajes políticos y militares en la localización de los cuarteles generales de cada uno de ellos y la nacionalidad a la que están asignados.

SACEUR tiene su Cuartel General en Mons (Bélgica), pues el territorio europeo es donde más probablemente tendrían lugar las actividades de «Defensa Colectiva» y donde tradicionalmente se ha situado su Cuartel General, denominado como hemos visto, SHAPE. La nacionalidad de SACEUR es estadounidense, pues es la nación que más recursos humanos y financieros aporta a la Alianza y porque así se asegura que un comandante estadounidense manda sobre las fuerzas proporcionadas por ese país a las operaciones. De hecho, SACEUR es además el comandante de las fuerzas estadounidenses en Europa.

SACT tiene su Cuartel General en Norfolk, Estado de Virginia en Estados Unidos. HQ SACT podría haberse localizado en territorio europeo por razones económicas o logísticas, pero eso no habría sido bueno para el mantenimiento de la relación y «Vínculo Transatlántico», lo que se ha denominado en inglés «Transatlantic Link», ni para acercar la OTAN al territorio americano, ya que allí no hay ninguna otra entidad de la misma. Por otro lado, ACT lleva aparejada una importante actividad en el terreno de las ideas y académico y es de todos conocida la proliferación de «centros de pensamiento» o «Think Tanks» en Estados Unidos, por lo que establecer lazos con ellos se facilita sustantivamente. Norfolk era históricamente la sede del Cuartel General del Mando Aliado del Atlántico (SACLANT). Este Mando manejaba fuerzas en caso de que fuese necesario, y asignaba misiones y tareas a esas fuerzas. Cuando se diseñó la huella geográfica de la nueva NCS se era consciente de que ello ya no continuaba siendo así, pues SACLANT había desaparecido anteriormente, pero se juzgó del máximo interés que la OTAN siguiese contando con un mando de primer orden en territorio americano. Norfolk era el lugar ideal, había instalaciones y no había que hacer más que pequeñas inversiones. Por otro lado, el Mando Estadounidense de Transformación, el US Joint Forces Command, USJFC, en ese momento se encontraba ubicado en Norfolk, aunque más tarde fue disuelto. En cuanto al comandante, hubo una gran novedad. Ya no había fuerzas que mandar, y se podían evitar las tradicionales suspicacias estadounidenses respecto a tener sus fuerzas bajo el mando de un comandante que no fuese de esa nacionalidad. El Mando de ACT fue asignado a un país europeo, Francia, con lo que se reforzaba el «Vínculo Transatlántico», se enviaba un importante mensaje mutuo entre Europa y Estados Unidos y se hacía honor a la muy reciente incorporación de ese país a la Estructura Militar integrada de la OTAN (2009), que fue abandonada por Francia en 1966¹¹. Hasta ahora se ha designado sucesivamente para ese

¹¹ Debido a importantes diferencias respecto al empleo del armamento nuclear con el resto de los aliados, Francia decidió en 1966 abandonar su participación en la estructura militar de la Alianza. Siguió participando en el resto de las entidades OTAN y aportando

puesto a un general de cuatro estrellas del Ejército del Aire francés (Armée de l'Air), pero ello no supone en absoluto que en el futuro vaya a continuar de ese modo respecto al oficial general seleccionado por Francia como SACT.

El nivel ¿Operacional? de conducción de las operaciones en la NCS

Ya se ha citado cuáles son las funciones y actividades que el nivel Operacional debe llevar a cabo en el planeamiento y conducción de las operaciones. También se ha insistido en que se trata del nivel conjunto por definición y el que asigna tareas al nivel Táctico. Hasta la reorganización de junio de 2011, existían tres cuarteles generales de ese nivel en la OTAN. Dos de ellos tenían responsabilidades regionales respecto a la defensa colectiva y el nivel estratégico podía asignar la conducción de una o más crisis «Fuera de Área» a cualquiera de los tres, basándose en la situación, preparación y adecuación de cada cuartel general en concreto.

En cuanto a Defensa Colectiva, la Región Sur de Europa fue asignada al «Joint Forces Command Naples, JFCNP» situado en la ciudad italiana de Nápoles. Su foco era el Mediterráneo y el continente europeo en su parte sur. En su momento también le fue asignada la conducción de las operaciones en las diversas crisis de los Balcanes (Bosnia, Kosovo, Adriático...) y más tarde, la crisis de Libia. Estas crisis las logró gestionar desde su propio cuartel general, sin necesidad de desplegar más que pequeños elementos, puesto que se trataban de crisis «adyacentes» al territorio de la OTAN. De JFCNP dependían tres Mandos Componentes de nivel Táctico, correspondientes a los dominios físicos tradicionales y que veremos más adelante.

Del mismo modo y con las mismas responsabilidades, en la Región Norte de Europa había otro cuartel general denominado «Joint Forces Command Brunssum, JFCBS» situado en la ciudad del mismo nombre en los Países Bajos. Su foco era el Báltico, el mar del Norte, y el continente europeo en su parte norte, lo que incluye importantes fronteras con Rusia. En cuanto a crisis «Fuera de Área», debido a que JFCNP estaba ocupado en mayor o menor intensidad en las operaciones Balcánicas, le fue asignado Afganistán. Pero Afganistán no era «adyacente» al territorio de la OTAN, había que desplegar y era un escenario con multitud de actores. Al principio se hizo algún intento, pero la prolongación de la crisis en aquel alejado país, hacía imposible que se pudiese simultanear la conducción directa de la misma y la «Defensa Colectiva» en Europa. Pronto hubo que empezar a crear estruc-

fuerzas en las crisis en las que se participaba, pero ni se podían establecer cuarteles generales de la OTAN en territorio francés, ni su personal militar participar en su estructura de ese tipo. Ello obligó a que saliesen de Francia importantes entidades de la OTAN, como su Cuartel General, que se trasladó a Bruselas o el Colegio de Defensa de la OTAN, que se trasladó a Roma. En 2009, y ante los avanzados estudios de una nueva reorganización de la estructura militar, Francia decidió reincorporarse a ella.

turas de mando específicas para aquella crisis, proporcionadas por parte de la NCS del momento y de la NFS, creando un sistema rotatorio de cuarteles generales «composite» bastante complicado en su articulación y generación. Además JFCBS tenía que enfrentarse al hecho de que al comienzo, las responsabilidades de la OTAN en Afganistán eran bastante limitadas y tenían que convivir con una operación puramente antiterrorista de la coalición liderada por Estados Unidos. En poco tiempo se hizo evidente que era difícil la convivencia de las operaciones de la OTAN y de la Coalición, y que unas estuviesen mandadas por un comandante europeo y la otra por un comandante estadounidense. En ocasiones, las mismas fuerzas estaban bajo mando del comandante OTAN y en otras ocasiones bajo mando de la Coalición. Se puede decir que la crisis de Afganistán hizo evidentes muchos de los problemas que tenía la OATN para hacerse cargo de la conducción de operaciones en crisis situadas en territorios muy alejados del de la OTAN y que se prolongasen en el tiempo. Por otro lado, de JFCBS, y al igual que de JFCNP, también dependían tres Mandos Componentes de nivel Táctico, correspondientes a los dominios físicos tradicionales y sobre los que también trataremos más adelante.

El tercer JFC de la estructura anterior a la de 2011, no se denominaba en sí JFC, sino «Joint Command Lisbonne, JCLB», que como indica su nombre se encontraba asentado en Lisboa, en nuestra vecina Portugal. No tenía asignada ninguna región concreta del territorio de los países de la OTAN y se enfocó en el conocimiento de lo que ocurriese en el continente africano y en los procesos de «Proyección de Estabilidad» y de preparación para el ingreso de los países que se convirtieron en miembros de la OTAN en esos años. Tampoco tenía asignado ningún cuartel general de nivel Táctico y no llevó la conducción de ninguna crisis concreta. Sus actividades eran muy transversales respecto a las regiones Norte y Sur y se enfocaba en los países asociados a la OTAN, no miembros de ella y las diversas estructuras que los agrupaban¹². Por supuesto eso no quiere decir que no se le asignase la elaboración de numerosos planes operativos por parte del nivel Estratégico.

La reforma de la Estructura de Mando de la OTAN de 2011, tuvo importantes consecuencias para estos Mandos. Uno de los objetivos era llegar a líneas de mando más directas y menos complicadas. Otro de los objetivos era la reducción de plantillas. Con estas premisas y las que hemos señalado en un punto anterior, la desaparición del Joint Command Lisbonne era más que

¹² Existían diversas iniciativas de países que compartían intereses con la OTAN y con los que se crearon algunos foros y actividades, muchos de los cuales todavía están vigentes con mayor o menos actividad. Estas iniciativas están enmarcadas dentro de la «proyección de la estabilidad» por parte de la OTAN, y entre ellas se puede citar la «Asociación para la Paz (PfP)», el Consejo de la Asociación Euroatlántica (EAPC), el «Dialogo Mediterráneo (MD)», el «Consejo OTAN-Rusia (NRC)», el «Consejo OTAN-Ucrania (NUC)» o el «Consejo OTAN-Georgia (NGC)».

previsible, como así ocurrió, quedando tan solo dos cuarteles generales de nivel Operacional, el de Brunssum y el de Nápoles.

Sin embargo, ni JFCBS ni JFCNP tenían ahora una región asignada, y además ambos cuarteles generales debían ser desplegables. Dentro del Nivel de Ambición de la Alianza, que ya hemos visto, cada JFC debía ser capaz de planear las operaciones y conducirlas en una crisis del tipo «mayor» (Major Joint Operation). El nivel Estratégico decidiría qué JFC se encargaría de la crisis concreta y además, debía ser capaz de mantener su capacidad en «Defensa Colectiva».

Para complicar las cosas, ninguno de los JFC tendría a partir de ese momento Mandos Componentes asignados, pues en caso de desarrollarse una crisis, el nivel Estratégico decidiría de dónde saldría ese Mando Componente. Podría salir de la NCS, o incluso salir de la NFS.

¿Qué ocurre ahora si cada JFC, JFC Brunsum y JFC Nápoles está cada uno empeñado en su respectiva Major Joint Operation y surge una crisis «menor» (Small Joint Operation, SJO)? No queda otro remedio que asignar el planeamiento y la conducción de las operaciones de la SJO a una entidad de nivel operacional de la NFS, y hay que reconocer que de esas, hay pocas. En este caso se necesitan cuatro cuarteles de nivel operacional de la NFS, pues las SJO Aérea y Marítima tendrían un tratamiento especial. A este respecto conviene recordar que el Cuartel General del Nato Rapid Deployment Corps Spain (NRDC-SP) establecido en Bétera, Valencia, entidad de nivel táctico de la NFS cuya «Nación Marco» es España, ha logrado demostrar que, con los apoyos necesarios, puede convertirse en una de esas entidades de nivel Operacional de la NFS capaces de enfrentarse a una SJO de carácter terrestre, y lo ha certificado.

Por lo tanto, en la actualidad y en el «Mando Aliado de Operaciones, ACO» solo quedan dos entidades de nivel Operacional en la NCS, sin una zona geográfica asignada para la defensa colectiva y sin Mandos Componentes subordinados de forma permanente. Además, deben ser desplegables para hacerse cargo de una crisis «mayor» fuera del territorio de la OTAN.

Con respecto al Mando Aliado de Transformación, ACT, al no dedicarse a las operaciones no tiene *per se* un nivel Operacional, sino que hay varios centros que dependen directamente de SACT y proporcionan conocimiento a la OTAN y a sus componentes.

El «Joint Analysis and Lessons Learned Center (JALLC)¹³», está localizado en el parque de Monsanto en Lisboa, Portugal y continua allí desde la reorganización anterior. Está encargado de analizar las operaciones, ejercicios, entrenamiento y actividades experimentales de las Fuerzas de la OTAN para ambos Comandantes Estratégicos. También debe potenciar los procesos de

¹³ Centro Conjunto de Análisis y Lecciones Aprendidas.

«Lecciones Aprendidas» en toda la organización y desarrollar las capacidades en ese área de forma que se refuerce la continua transformación y modernización de la Alianza. Aunque trabaja para ambos Comandantes Estratégicos, el JALLC depende directamente de SACT.

El Joint Warfare Center (JWC)¹⁴, localizado en Stavanger, Noruega también existía y estaba allí previamente. Se trata de un centro de enseñanza, entrenamiento e investigación que proporciona preparación colectiva a los diversos Estados Mayores de las entidades de la NCS y de la NFS a través de la formación académica, la práctica y la simulación en operaciones de tipo conjunto. Tiene una gran capacidad de desarrollo de escenarios a través de la simulación. Depende directamente de SACT.

El Joint Force Training Center (JFTC)¹⁵, localizado en Bydgoszcz, Polonia, es un centro de formación encargado de la preparación de los individuos y las unidades de la NCS y de la NFS antes de un despliegue. Prepara a los mandos y a las fuerzas para teatros de operaciones concretos y desarrolla su actividad para ambos Comandantes Estratégicos, aunque el JFTC depende directamente de SACT.

Todas estas entidades pertenecen a la Estructura de Mando de la OTAN y dependen directamente de uno de los Comandantes Estratégicos. Como se puede ver, la última reorganización no afectó excesivamente a los centros que dependían del «Mando Aliado de Transformación, ACT», pero modificó fundamentalmente las funciones y la forma de operar de los JFC de «Mando Aliado de Operaciones, ACO».

El nivel ¿Táctico? de conducción de las operaciones en la NCS

De la NCS de 2003 a la NCS de 2011

Ya hemos visto en su momento las responsabilidades y funciones básicas del nivel Táctico de planeamiento y conducción de las operaciones, por lo que no insistiremos en ellas, pero tiene la importante característica de dirigir directamente las fuerzas empeñadas en combate. Normalmente este nivel se considera específico pues, hablando en modo amplio, se encarga de las operaciones en un dominio para el que está especializado, siendo los dominios físicos tradicionales el aeroespacial, el marítimo y el terrestre.

Antes de la reorganización de junio de 2011, cada JFC tenía un cuartel general de nivel Táctico para cada dominio y región que dependía de él.

En la Región norte, JFC Brunssum disponía para el dominio aeroespacial del «Air Component Command Ramstein, ACC Ramstein», situado en la Base de

¹⁴ Centro Conjunto de Conducción de la Guerra.

¹⁵ Centro Conjunto de Entrenamiento de la Fuerza.

Ramstein en Alemania, para el dominio marítimo del «Maritime Component Command Northwood, MCC Northwood» localizado en la ciudad del mismo nombre del Reino Unido y para el dominio terrestre del «Land Component Command Heilderberg, LCC Heilderberg» en esa ciudad de Alemania. Todos estos cuarteles generales dependían directamente de JFC Brunssum y se dedicaban al norte de Europa.

De forma paralela, en la Región sur, JFC Nápoles disponía para el dominio aeroespacial del «Air Component Command¹⁶ Izmir, ACC Izmir», situado en la ciudad de Esmirna en Turquía, para el dominio marítimo del «Maritime Component Command¹⁷ Naples, MCC Naples» localizado en Nápoles en Italia y para el dominio terrestre del «Land Component Command¹⁸ Madrid, LCC Madrid» en el cuartel de Retamares a las afueras de Madrid en España. Igual que en el norte respecto a Brunssum, todos estos cuarteles generales dependían directamente de JFC Nápoles y se dedicaban al sur de Europa.

Por debajo de ese nivel Táctico, no había más entidades de la Estructura de Mando de la Alianza, todo lo existente declarado y susceptible de ser empleado por la OTAN pertenecía a su Estructura de Fuerzas, NFS, ya fuese proporcionado por una sola nación, una Nación Marco apoyada por otras o por un acuerdo de varias naciones.

Dentro de ese tipo de entidades señaladas en el párrafo anterior, merecería la pena mencionar a los CAOC, pues algunos de ellos pasaron posteriormente a formar parte de la NCS. CAOC significa «Combined Air Operations Center» y es un «punto focal» de las operaciones aéreas de todo tipo que se desarrollan en un área determinada. De forma básica, siguiendo las directrices del Mando Componente Aéreo, regula y organiza el espacio aéreo, planea con detalle cada misión, asigna esa misión a las unidades de fuerzas aéreas que decida de entre las que tiene asignadas, sincronizando su ejecución, efectúa el seguimiento de cada una de ellas, recibe los informes posteriores, analiza sus resultados, informa al Mando Componente Aéreo y repite el ciclo. El concepto de CAOC se desarrolló durante la Primera Guerra del Golfo¹⁹ y también se empleó durante las operaciones de los Balcanes resultando de gran utilidad pues centralizaba el mando y control de la operación aérea y descentralizaba su ejecución, explotando al máximo la iniciativa y flexibilidad de las unidades aéreas.

¹⁶ Mando Componente Aéreo.

¹⁷ Mando Componente Marítimo.

¹⁸ Mando Componente Terrestre.

¹⁹ Por Primera Guerra del Golfo se entiende la que se desencadenó a raíz de la invasión de Kuwait por parte de Iraq y que dio lugar a una coalición de países liderada por Estados Unidos (1990-1991). Algunos analistas consideran que en realidad era la Segunda Guerra del Golfo, denominando Primera Guerra del Golfo a la que enfrentó a Irán e Iraq entre 1980 y 1988.

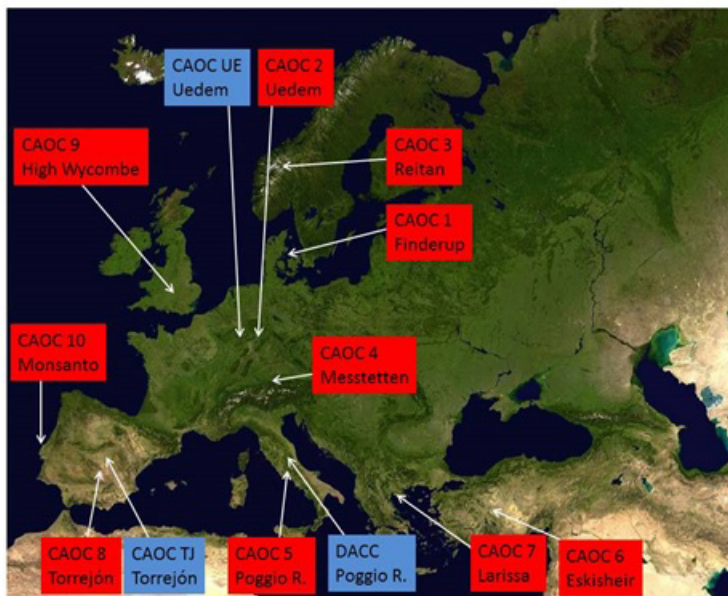


Figura 3. Los antiguos y los nuevos CAOCs de la OTAN

En la OTAN había hasta diez CAOC de la NFS, de los cuales cinco estaban en la Región sur. Moviéndonos de oeste a este, eran el CAOC-10 de Monsanto en Portugal, el CAOC-8 de Torrejón en España, el CAOC-5 de Poggio Renatico en Italia, el CAOC-7 de Larissa en Grecia y el CAOC-6 de Eskisheir en Turquía. Cada CAOC era multinacional, y se ocupaba de un espacio aéreo coincidente con el de la nación en la que estaba localizado y un área de interés próxima de espacio aéreo internacional.

Siguiendo las directrices de reorganización, la estructura debía ser reducida, y ya que el nivel Operacional, los JFC, habían quedado en dos y habían perdido sus responsabilidades regionales, lo mismo iba a ocurrir con las entidades que hasta entonces dependían de ellos.

La experiencia de Afganistán hizo pensar que los JFC debían ser entidades de carácter eminentemente terrestre para enfrentarse a crisis MJO y SJO siguiendo el modelo afgano, que las SJO eminentemente aérea o marítima adyacentes al territorio de la OTAN, podían ser manejadas por entidades aéreas de nivel Táctico reforzadas, y que el nivel Táctico terrestre podía entonces ser suministrado sin problemas por la NFS. El pensamiento estaba enfocado en las operaciones «Fuera de Área» y la «Defensa Colectiva» se daba por garantizada.

Con ese planteamiento de reducción de personal y de huella logística, se planteó evitar la duplicación, de forma que tan solo hubiese un cuartel general especializado en el dominio aeroespacial y un cuartel general espe-

cializado en el dominio marítimo. La especialización en el dominio terrestre estaría incluida directamente en los JFC de Brunssum y de Nápoles.

Pero lo importante no era la reducción de personal o huella logística, sino que con ello, las entidades remanentes perdían su foco regional y sobre todo, su encuadramiento en el nivel Táctico y dependencia de un JFC.

Las nuevas entidades pasaban a denominarse «Single Service Command²⁰, SSC» para marcar su carácter específico y dependerían directamente del Mando de Nivel Estratégico encargado de las operaciones, «Allied Command Operations²¹, ACO». En caso de conflicto de «Defensa Colectiva», ACO decidiría qué JFC se encargaría del mismo y se convertirían en Mando Componente Aéreo y Marítimo de ese JFC. En caso de conflicto «Fuera de Área», ocurriría lo mismo, incluso para un JFC de la NFS, aunque en ese caso se emplearían preferentemente los Mandos Componentes preparados, también de la NFS. Aun así, existía una posibilidad que iba más allá, las «Smaller Joint Operations» de carácter eminentemente aéreo o marítimo en áreas adyacentes al territorio de la OTAN. En ese caso, tanto el SSC Aéreo como el SSC Marítimo podían tener asignado el nivel Operacional de la crisis, recibiendo los apoyos de personal que fuesen necesarios y dependiendo directamente del nivel Estratégico, es decir de ACO.

El caso especial de los CAOC

En el dominio aeroespacial se progresó más, pues existía la misión permanente de Vigilancia y Control del Espacio Aéreo y esta se implementaba a través de las misiones de Policía Aérea, que podían pasar, en caso de necesidad a ser de Defensa Aérea. La defensa aérea del territorio de la OTAN estaba integrada en un sistema denominado «NATO Integrated Air Defence System²², (NATINADS)» y se ejercía de forma continua por parte de los diversos CAOC existentes. Este sistema estaba dotado de sensores, sistemas de comunicaciones, centros de mando y control y sistemas de armas, tanto en forma de aeronaves como de misiles, empleando además para ello gran cantidad de personal. No se trataba de una misión «de contingencia» sino permanente y se ejercía las 24 horas del día, todos los días de la semana. Hasta ese momento, la misión se ejercía desde los diversos CAOC de la Alianza, que como hemos visto llegaron a ser 10 y eran de la «Estructura de Fuerzas, NFS», es decir pertenecían a las naciones.

El hecho de que hubiese tantos CAOC, no solo era una cuestión de soberanía, pues normalmente los países son muy celosos de la vigilancia y las actividades militares en sus espacios soberanos, no cediendo con facilidad

²⁰ Mando de «un servicio sólo» o Mando Específico.

²¹ Mando Aliado de Operaciones.

²² Sistema Integrado de Defensa Aérea de la OTAN.

sus datos, sino también técnica. Debido a que cada país había desarrollado en su momento su Sistema de Defensa Aérea Nacional, la transferencia de datos de uno a otro no era todo lo rápida que se requería para integrarlos totalmente, pues algunos sistemas eran totalmente incompatibles y otros perdían gran cantidad de datos en la transferencia. Incluso las transferencias entre sistemas compatibles no eran suficientemente rápidas para ser empleadas en defensa aérea.

Sin embargo, el desarrollo de la tecnología y de los sistemas de comunicaciones, además del avanzado estado del sistema único de Mando y Control Aéreo de la OTAN denominado ACCS (Air Command and Control System)²³ que se estaba implantando, permitía la integración de todo el sistema en menos centros de mando y control aéreo.

Con ello era posible reducir el número de CAOC a dos, manteniendo la especialización regional, norte y sur, de forma que todos los CAOC de la Región norte se concentrasen en uno solo y todos los de la Región sur en otro, todo ello para la «Defensa Colectiva». Además, hacía falta una entidad de carácter desplegable, más reducido, que pudiese ser el núcleo sobre el que se pudiese montar un Mando Componente Aéreo desplegado (JFAC, Joint Forces Air Commander)²⁴, en una MJO o una SJO alejada del territorio de la OTAN. Esos centros de mando y control aéreo serían en realidad extensiones del SSC aéreo y por lo tanto pertenecerían ahora a la Estructura de Mando de la OTAN, NCS y no quedaba claro si se situaban en el nivel Táctico o en el Subtáctico, ahora que los SSC habían perdido su característica de pertenecer al nivel Táctico.

Con todas estas premisas, se decidió que el SSC aéreo se estableciese en Ramstein, Alemania, en el mismo lugar que estaba localizado el antiguo «Air Component Command», pero que como ya no era «Componente» de nada, se denominó simplemente «Air Command» o más sintéticamente AIRCOM. Esto suponía el cierre del ACC de Izmir en Turquía. AIRCOM tendría dos CAOC y un centro de mando desplegable, los dos CAOC aprovecharían las instalaciones del antiguo CAOC-8 de Torrejón en Madrid, denominándose CAOC-TJ y las del antiguo CAOC-2 de Uedem en Alemania, denominándose CAOC-UE. Torrejón se encargaría de la Región Sur y Uedem de la Región Norte. El centro de mando desplegable sería más reducido, y se situó en el antiguo CAOC-5 de Poggio Renatico en Italia, denominándose DACC (Deployable Air Command Center)²⁵.

²³ Sistema de Mando y Control Aéreo.

²⁴ En cualquier operación, del mando de carácter operacional dependen los mandos componentes especializados que sean necesarios. En el caso aéreo se denomina ACC, Air Component Command, pero si se trata de una operación en la que esos centros de mando y control despliegan, el ACC toma el nombre de JFAC, Joint Forces Air Component (Componente Aéreo de la Fuerzas Conjuntas). Por analogía, hoy día ese término se utiliza también incluso si no hay necesidad de despliegue, y se pone en marcha una operación.

²⁵ Centro Desplegable de Mando Aéreo.

Los cambios en el dominio marítimo

Respecto al SSC Marítimo, también aprovechó las instalaciones de un MCC de los existentes, el de Northwood en el Reino Unido, cerrándose las de Nápoles en Italia. La denominación, siguiendo el mismo sistema que se empleó para AIRCOM fue simplemente Maritime Command o MARCOM. Dentro de la NATO Command Structure (NCS), no existían más entidades dependientes de MARCOM, siendo el integrador de las capacidades marítimas de la NFS, bien de las naciones, de grupos de naciones o incluso de fuerzas OTAN establecidas de forma permanente por grupos de naciones.

Los cambios en el nivel «Táctico» de ACT

Con respecto al nivel Táctico correspondiente a la otra rama de la OTAN, la de la Transformación, «Allied Command Transformation, ACT» vimos que en realidad no se puede hablar de niveles de planeamiento y conducción de operaciones, ya que no se dedica a ellas, y más bien de centros dependientes directamente de ACT. Ya vimos que estos eran el JALLC²⁶, el JWC²⁷ y el JFTC²⁸. Por debajo de ellos no existe ninguna entidad de la Estructura de Mando de la Alianza (NCS) y todas las existentes se integran en la NFS, principalmente bajo el concepto de «Centro de Excelencia»²⁹, CoE.

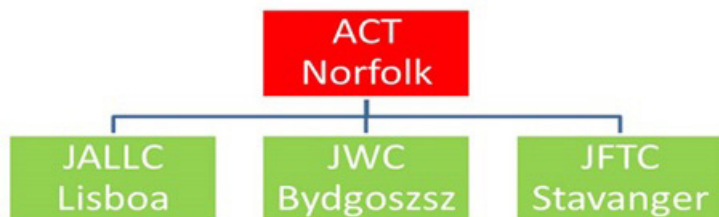


Figura 4. Entidades de la NCS encuadradas en ACT

Un «Centro de Excelencia» es una organización militar internacional que está especializada en un determinado campo de la actividad de defensa y seguridad y que progresa en el conocimiento y entrena y forma tanto a los mandos como a los especialistas de las naciones de la OTAN y de los paí-

²⁶ Joint Analysis and Lessons Learned Center.

²⁷ Joint Warfare Center.

²⁸ Joint Forces Training Center.

²⁹ Center of Excellence.

ses asociados, en ese campo de actividad. Desarrollan doctrina, identifican «Lecciones Aprendidas», mejoran la interoperabilidad y las capacidades y comprueban y validan conceptos a través de la experimentación. Los CoEs son promovidos por una «Nación Marco», que busca la colaboración de otras naciones, para su financiación y personal. Dependen de ACT y este mando controla su establecimiento, certificación y mantenimiento de la misma. Hasta ahora hay 24 centros de excelencia acreditados, que cubren multitud de áreas del conocimiento y la doctrina de seguridad y defensa. En España está basado el «Centro de Excelencia contra Explosivos Improvisados, C-IED CoE» localizado en Hoyo de Manzanares en la provincia de Madrid.

Las modificaciones del plan inicial para la NCS de 2011

Ya hemos citado al principio que la OTAN es una organización que se rige por la norma del consenso. Todos sus miembros tienen que estar de acuerdo, ya sea mediante el apoyo explícito, o mediante la no oposición. Si algún país miembro se opone a una medida por no contemplarse sus expectativas, o por cualquier otra razón, esta no se aprueba.

Si nos damos cuenta, las entidades de la NCS que desaparecían eran el JC Lisboa, el ACC Izmir, el MCC Nápoles, el LCC Heilderberg y el LCC Madrid. Por otro lado aparecían el CAOC Torrejón, el CAOC Uedem y el DACC Poggio. Portugal ya tenía el JALLC y consiguió que una de las principales fuerzas marítimas de la OTAN, el «NATO Striking and Support Forces, STRIKEFORNATO», de la Estructura de Fuerzas de la OTAN (NFS), desplazase su cuartel general desde Nápoles a las antiguas instalaciones de JC Lisboa en Oeiras. Italia perdía MCC Nápoles y STRIKEFORNATO (NFS), pero conservaba JFC Nápoles y recibía el DACC Poggio. Alemania perdía LCC Heilderberg, pero conservaba AIRCOM en Ramstein y el CAOC de Uedem, y España perdía LCC Madrid, pero lograba transformar su CAOC-8 de la NFS de Torrejón en el CAOC-TJ de la NCS. El único país que perdía una instalación, y lo que es peor, perdía toda presencia de la Estructura de Mando de la OTAN (NCS) en su territorio era Turquía. Para un país que posee, al menos en tamaño, las segundas fuerzas armadas de la OTAN, que se encuentra rodeado por casi todas las crisis de seguridad que existen en las proximidades del territorio de la OTAN, y en un área de una gran inestabilidad, eso era difícilmente aceptable. Comenzaron las correspondientes negociaciones y el problema se solucionó finalmente mediante la creación de un tercer «Single Service Command, SSC», el del dominio que se había eliminado para incluir sus funciones en los JFC. Nos referimos al Mando Terrestre o «Land Command, LANDCOM», que se situó en las antiguas instalaciones de ACC Izmir.

El SSC Terrestre o LANDCOM no tenía ninguna entidad de la NCS directamente dependiente de él, de la misma forma que le ocurría a MARCOM, pero debía ser capaz de integrar y relacionarse con la multitud de entidades del

dominio terrestre que hay en la Estructura de Fuerzas, NFS, una importante y demandante labor.

Otro factor que haría modificar los planes que hasta ese momento estaban casi finalizados respecto a la nueva NCS, fue la crisis de Libia. A finales de 2010, como un paso más de lo que se ha denominado Primavera Árabe, la situación interna de Libia era cada vez más difícil y estaba dando lugar al posible desarrollo de una importante crisis humanitaria. Ante el rumbo de los acontecimientos y las resoluciones que se adoptaron por parte de las Naciones Unidas³⁰ algunas naciones decidieron intervenir y aunque al principio no quedó claro cómo se iba a establecer el mando y control de las operaciones militares, al final la OTAN se hizo cargo de ellas en marzo de 2011, utilizando la Estructura de Mando existente³¹. Bajo la dirección política del Cuartel General de la OTAN en Bruselas, el planeamiento y conducción de las operaciones en su nivel Estratégico correspondió al «Allied Command Operations³², ACO» que lo hizo desde su Cuartel General SHAPE³³ en Mons, Bélgica y asignó el planeamiento y conducción de nivel Operacional a su mando conjunto responsable de la zona mediterránea que era «Joint Forces Command, JFC Nápoles». Como la Resolución de Naciones Unidas establecía un embargo de armas por mar y por aire, una «Zona de No Vuelos» y la protección de civiles, JFC Nápoles encargó el planeamiento y conducción de las operaciones en su nivel Táctico a sus Mandos Componentes Aéreo y Marítimo, ACC Izmir y MCC Nápoles. ACC Izmir, de forma subsiguiente, encargó al CAOC-5 de Poggio Renatico la gestión cercana de las operaciones aéreas. Podríamos decir que todo se hacía según las previsiones existentes para una crisis «Fuera de Área» en una zona adyacente al territorio de la OTAN que no requería el despliegue de ningún centro de mando y control.

Sin embargo, la intensidad de las operaciones aéreas que llevaba el mantenimiento de la «Zona de no Vuelos» y la «protección de los civiles», que debía ser compaginada con el mantenimiento de las operaciones de Policía y Defensa Aérea hizo que muy pronto se hiciese evidente que el CAOC-5 en su diseño para «Defensa Colectiva» no tenía el tamaño suficiente para hacerse cargo de las operaciones aéreas de una crisis como la de Libia, además ACC

³⁰ La Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobada el 17 de marzo de 2011, se sumaba a la 1970 y autorizó a «tomar todas las medidas necesarias» en Libia para «proteger a los civiles y a las áreas pobladas bajo amenaza de ataques», incluyendo la creación de una zona de exclusión aérea sobre el país. La resolución excluyó explícitamente la intervención terrestre en cualquier parte de Libia.

³¹ España participó en la «Operación Unified Protector» con cuatro cazas F18 y 2 aviones de reabastecimiento en vuelo, todo para misiones de defensa aérea en la zona de no vuelos, y para contribuir al embargo de armas desde el mar, una fragata, un submarino y un avión de vigilancia marítima.

³² Mando Aliado de Operaciones.

³³ Supreme Headquarters Allied Powers Europe.

Izmir no disponía de un CAOC propio con el que hacerse cargo de una crisis «Fuera de Área». Poggio Renático fue reforzado por el propio ACC y el resto de naciones OTAN, conservando sus misiones de Defensa Colectiva, e incluso se trasladaron allí parte de las capacidades del ACC, entre las que estaba su propio comandante.

La «Lección Aprendida» tras el final de las operaciones fue que un ACC necesitaba un centro de operaciones no ligado a ningún área concreta, sino a una crisis, en caso de que esta se desarrollase, que ese centro de operaciones consumía gran cantidad de personal experto debido al ritmo de batalla de las operaciones aéreas modernas y que el estado de la tecnología del momento permitía que no desplegase al teatro de operaciones, sino que podía tener una localización estable.

Pero el problema ahora era que el nuevo SSC de Ramstein no era de nivel Táctico, sino que se había colocado en una nebulosa entre el nivel Operacional y Táctico, y si disponía de un centro de operaciones permanente, necesitaría de gran cantidad de personal esperando a entrar en acción en el caso de que se desarrollase una crisis. El nivel Táctico ahora estaba ocupado por los dos CAOC, y AIRCOM no los desplazaría al nivel Subtáctico hasta que se constituyese como componente aéreo o JFAC de un JFC, es decir si se desarrollaba una crisis. En ese momento debería dotarse de un centro de operaciones a toda velocidad. ¿Cómo encontrar una solución de compromiso?

La solución se encontró diseñando los CAOC con dos partes. Una que se denominó «estática» que se encargaría de las misiones de Defensa Colectiva en su parte de Policía y Defensa aérea, y otra que se denominó «desplegable» que participaba también de la parte estática, pero cuyo personal estaba continuamente entrenándose en un puesto de trabajo similar al que ocuparía en el Centro de Operaciones de AIRCOM en el caso de que se necesitase activar. Si este se activase, en un plazo muy corto la parte desplegable de Torrejón y Uedem se desplazaría a Ramstein, junto con el personal del DACC Poggio Renático, que no disponía de parte «estática». En Ramstein quedaría el embrión de un CAOC preparado para recibir el personal de los CAOC y de otras fuentes, que debía llegar allí perfectamente entrenado para su puesto, entrenamiento que debían conseguir en cada CAOC y el DACC.

Con ello, se podía dar por cerrada la distribución geográfica de la Estructura de Mando de la OTAN. Se habían definido los cuarteles generales, sus funciones y su localización. Casi todas las naciones veían satisfechas sus expectativas o al menos, estaban conformes con la situación, por lo que a continuación había que proceder a la definición de la plantilla de cada una de esas entidades y la distribución de los puestos entre los diversos países, comenzando por el reparto de los puestos de responsabilidad, los puestos de

oficial general, en un proceso denominado «Flag to Post³⁴», que siempre es complicado e implica importantes negociaciones multilaterales y bilaterales.

Se cita que «casi» todos los países habían visto colmadas sus aspiraciones, porque un grupo de ellas, a pesar de que aceptaban la distribución geográfica, no estaban totalmente satisfechas. Se trataba del grupo de naciones que se habían incorporado a la Alianza en las últimas fases de sus ampliaciones, en las que no se establecía ningún cuartel general «operativo» de la Alianza, y en las que tan solo había un Centro de Formación dependiente del Mando de Transformación (el JFTC de Bydgoszcz, Polonia) y un Batallón de comunicaciones de la NCS en la misma localización. Estos países habían sido parte de la principal organización rival de la Alianza en la Guerra Fría, el «Pacto de Varsovia», o incluso habían sido parte de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Sabían que mucho había cambiado desde aquellos tiempos y que incluso existía un «Consejo OTAN-Rusia³⁵» que se reunía regularmente, pero sentían la proximidad de Rusia y no se sentían cómodos con el crecimiento de las capacidades militares rusas que empezaba a vislumbrarse.

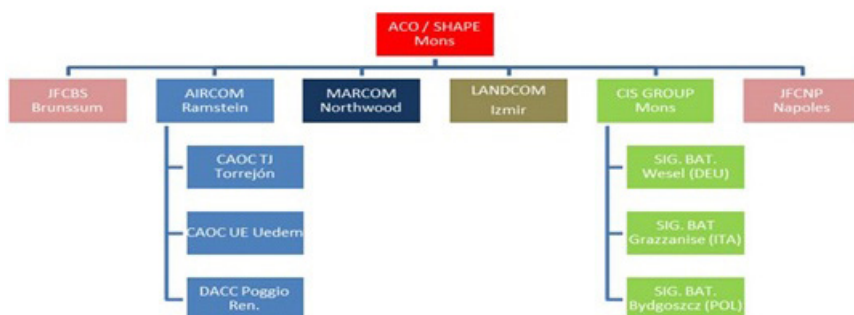


Figura 5. Entidades de la NCS encuadradas en ACOFigura: La NCS de junio de 2011

Las plantillas y el «Flag to Post»

Hemos insistido en que uno de los objetivos de la reorganización de 2011, comenzada a planear al menos tres años antes, era la reducción de la huella logística de la NCS, disminuyendo cuarteles generales y recortando la plantilla global. Esa plantilla, para las actividades en tiempo de paz, se denomina en terminología OTAN «Peace Establishment, PE». El «Peace

³⁴ En la terminología estadounidense «Flag Officer» corresponde al empleo o empleos de general, independientemente del nombre que reciban en cada rama de los ejércitos o país, general, almirante, comodoro, etc. Esa terminología ha sido adoptada por la OTAN, y en su tabla de equivalencia de empleos, son «Flag Officers» los empleos OF-6 y superiores.

³⁵ NRC. NATO-Russia Council.

Establishment» de la NCS antes de la reorganización era de casi 13.000 puestos, pero adolecía de un importante defecto, tan solo estaba cubierta más o menos al 70 %, lo que resultaba en que los países habían enviado personal para aproximadamente 9.000 puestos. En cada cuartel general se hizo un importante estudio, y aquellos puestos que estaban vacantes de forma sistemática se eliminaron, se refinaron las necesidades de personal en cada uno de ellos, y se llegó a un «Peace Establishment» para la nueva NCS de 8.800 puestos, eso sí, se necesitaba el compromiso de las naciones de que esa plantilla se cubriría al 100 %, acordándose además que ninguna entidad sería declarada «Preparada para las Operaciones»³⁶ si no cubría su plantilla al menos en un 90 %, entre otras condiciones. En la actualidad el objetivo del 100 % no se ha logrado, y la cobertura estándar es de alrededor del 90 %.

El proceso de asignación de cada puesto de «general» en la nueva estructura, lo que se denomina proceso «Flag to Post» fue muy complicado como cualquiera puede imaginar, pues todas las naciones pretenden tener el máximo de influencia posible. El procedimiento que se llevó a cabo tuvo en cuenta qué países ocupaban hasta ese momento los puestos que permanecían, qué países ocupaban los puestos que habían desaparecido, cuáles eran los puestos de nueva creación y la cuota de contribución de cada país a la financiación de la Alianza, cifra que se obtiene partiendo del Producto Interior Bruto de cada miembro de la Alianza.

Los puestos podían ser para oficiales generales³⁷ de cuatro, tres, dos y una estrella, y se determinó que se necesitaban siete puestos de cuatro estrellas, 13 puestos de tres estrellas, 50 puestos de 2 estrellas y 53 puestos de una estrella. En total se trataba de distribuir entre las naciones 123 puestos de oficial general, que implicaban 170 estrellas. A diferencia de la NCS anterior en la que había más flexibilidad, cada puesto podía ser compartido en forma de rotaciones por un máximo de dos naciones, y cada rotación tendría una duración de tres años. Teniendo en cuenta que la plantilla total de la NCS se había fijado en 8.800 puestos, aritméticamente se deducía que por cada «estrella» que fuese asignada a una nación, esa nación debía cubrir aproximadamente 50 puestos de la NCS.

En esos momentos España era el sexto contribuyente de los 28³⁸ miembros de la OTAN, y le correspondieron nueve puestos, de los cuales cinco eran compartidos con otro país. Esos nueve puestos, suponían para España un total de once estrellas.

³⁶ FOC, Full Operational Capability.

³⁷ Oficiales generales o almirantes.

³⁸ En la actualidad la OTAN cuenta con 29 miembros, tras la adhesión de Montenegro en junio de 2017.

La Estructura de Mando de la Alianza Atlántica (NCS)

ESTRELLAS Y EMPLEO	CUARTEL GENERAL	PUESTO	ROTACION CON OTRO PAÍS	ESTRELLAS A CONTAR
3 TG/ALTE	JFCBS Brussum	Deputy Commander	SI	1,5
2 GD/VA	SHAPE Mons	DCOS Resources	NO	2
2 GD/VA	MARCOM Northwood	Chief of Staff	SI	1
2 GD/VA	ACT NATO HQ Bruselas	SACTREPEUR	SI	1
2 GD/VA	ACT Norfolk	DCOS Joint Force Trainer	SI	1
2 GD/VA	CAOTTJ Torrejón	Commander	NO	2
1 GB/CA	JFCNP Nápoles	ACOS Plans & Policy	NO	1
1 GB/CA	MARCOM Northwood	DCOS Support	SI	0,5
1 GB/CA	LANDCOM Izmir	DCOS Plans	NO	1
TOTAL				11

Figura 6. Puestos de general / almirante asignados a España en la NCS aprobada en 2011

A continuación comenzó la ardua tarea de distribuir el resto de las posiciones y de que las naciones enviaran a ellas el personal al que se habían comprometido.

El proceso de implementación de la estructura aprobada de forma definitiva en junio 2011, ha sido largo, de hecho hay entidades que han conseguido su «Full Operational Capability» muy recientemente, y el principal problema para ello ha sido la cobertura de sus plantillas.

Conclusiones sobre la actual Estructura de Mando de la OTAN

Es de esperar que las líneas anteriores hayan podido responder a las preguntas que nos hacíamos al principio sobre las razones que llevaron a establecer esta estructura. En el diseño de la misma influyó mucho la experiencia de las operaciones en Afganistán, que fue un teatro de operaciones muy especial, pues estaba muy alejado del territorio de la OTAN, no tenía salida directa al mar, la infraestructura aérea era muy escasa, la marítima inexistente y la asimetría de los actores muy intensa. También influyó el deseo de todas las naciones de empeñar menos recursos financieros y de personal en la estructura, lo que hizo reducir el número de cuarteles generales y los puestos de su plantilla. Incluso así, hay entidades de esa Estructura de Mando que no logran en la actualidad llegar al 90 % de cobertura de su plan-

tilla. El peso ha pasado de la NCS a la NFS, que también pagan las naciones, pero no de una forma común, sino siguiendo las pautas de los acuerdos que establecen las naciones participantes en cada entidad de la NFS. Otro factor que llevó a ese diseño fue que las relaciones con Rusia eran bastante estables una vez superada la crisis de Georgia, y los escenarios más probables serían «Fuera de Área» y en entornos asimétricos.

Sin embargo, al poco tiempo de la finalización de la implementación de la nueva estructura, surgió la crisis de Ucrania y el ascenso del ISIS en Siria e Iraq, que se incorporó a una cruenta guerra civil en el primer país, en el que la intervención rusa, también está siendo decisiva. Estas dos crisis han enrarecido las relaciones de la OTAN con Rusia, han mostrado el ascenso de sus capacidades militares y sobre todo han hecho evidente que las actividades de «Defensa Colectiva» para hacer frente a rivales con capacidades similares a las de la OTAN no pueden ser dejadas de lado, pero sin descuidar tampoco las posibles operaciones «Fuera de Área» en entornos asimétricos. Hoy día, más que nunca, las amenazas pueden venir de cualquier dirección y abarcan tanto rivales con capacidades militares equivalentes, como rivales que se valen del terrorismo y de la asimetría para amenazar a los países de la OTAN. ¿Está la OTAN y su Estructura de Mando preparada para hacer frente a esas amenazas? ¿Son necesarias adaptaciones de la Estructura de Mando para enfrentarse a la rápida evolución del escenario estratégico moderno? ¿Es la NCS demasiado pequeña en su demanda de recursos en el nuevo escenario internacional? Precisamente la Alianza se encuentra en estos momentos haciéndose las mismas preguntas y ha comenzado un estudio para determinar si esa adaptación es necesaria y si requiere un incremento de los recursos aportados por las naciones.

Las tendencias para el futuro

Ya hemos visto en el párrafo anterior que es previsible una adaptación de la OTAN para los próximos años. Por las mismas razones que se han expuesto a lo largo del presente ensayo, intentar predecir cuál será esa adaptación es complicado, pues los estudios que se finalicen por parte de las autoridades militares de la OTAN, se verán moduladas de forma que las aspiraciones y sensibilidades de todas las naciones se vean contempladas. Es seguro que no todas las naciones quedarán plenamente satisfechas con la decisión final, pero quedará claro que todas ellas podrán «vivir con ella».

También es cierto que los recursos serán un asunto clave, pues tanto los recursos de personal como los económicos son escasos en casi todos los aliados, como se ha demostrado con la cobertura de la plantilla actual de la Estructura de Mando. Normalmente el personal requerido debe ser experto, reunir grandes cualidades y de alto nivel. Precisamente el mismo perfil que cada uno de los aliados requiere para su propia estructura nacional y que es muy demandado. Con respecto a los recursos económicos, en estos momen-

tos en los que se vislumbra el comienzo de una recuperación de la última crisis económica, se puede hacer algún incremento de los presupuestos de defensa de los diversos países y se ha expresado la voluntad de hacerlo en diversos foros, pero eso se hará de forma gradual pues cada nación tiene numerosos proyectos en muchos ámbitos, no solo en defensa y seguridad.

Por otro lado, los conflictos modernos tienen un ritmo de aparición y crecimiento que no permiten tampoco la generación gradual de capacidades, estructuras y fuerzas para hacerles frente, por lo que estas deben estar pre-dispuestas y disponibles. Entonces surge el eterno problema del empleo y mantenimiento de las capacidades: deben tener el tamaño adecuado para llevar a cabo sus actividades en tiempo de paz, en el día a día y en las fases iniciales de un conflicto, pero mientras tanto no pueden tener el tamaño necesario para enfrentarse a una crisis desarrollada, menor o mayor, pues consumirían gran cantidad de recursos «en vacío». Se trata de encontrar el equilibrio adecuado.

Además, los conflictos que se prevén para el entorno estratégico venidero pueden tener un carácter simétrico de alta intensidad y en el espectro más demandante de las operaciones militares o bien ser asimétricos, de menores intensidades pero igualmente peligrosos.

Pero no se trata exclusivamente de las características de los posibles conflictos futuros, sino también de su procedencia para los países de la OTAN. Hemos visto que algunos de los aliados se encuentran muy preocupados por el regreso de Rusia al escenario estratégico internacional de una forma muy asertiva y empleando tanto capacidades tradicionales como otras más sutiles y difíciles de identificar como son las híbridas. Unos están preocupados por la libertad de movimiento de sus fuerzas tanto en los espacios marítimos como aéreos y otros están también preocupados por los flujos migratorios ilegales, los conflictos interculturales y el terrorismo. Todas estas amenazas se encuentran muy cerca de los límites de los territorios de los países de la OTAN, pero tampoco hay que descartar tener que enfrentarse a ellas en escenarios alejados para evitar que se acerquen o se desplacen a los países aliados.

Ante este panorama se necesita una Alianza que sea capaz de mantener sus capacidades en todas las direcciones, es decir que sea capaz de tener un enfoque geográfico de 360 grados, no solo en una o dos de ellas, que tenga una estructura permanente que le permita llevar a cabo las operaciones del día a día de vigilancia, presencia y seguridad, que también tenga suficiente capacidad de anticipación a las variaciones del entorno identificando a tiempo las amenazas, y pueda emplear sus capacidades de forma rápida para contrarrestarlas antes de que puedan crecer y convertirse en peligrosas.

La OTAN dispone de numerosas capacidades, pero también carece de muchas de ellas. Algunas de las mismas, sí que se encuentran en algunas naciones, otras sin embargo no existen en ninguna de ellas.

Por lo tanto parece previsible que la tendencia será a modificar las estructuras de forma que se mantenga una Estructura de Mando (NCS), o estructura permanente, similar a la existente o ligeramente superior, revisando funciones de las mismas, buscando ahora no solo la eficiencia de la anterior reorganización, sino sobre todo la eficacia.

Se tenderá también a incrementar la Estructura de Fuerzas (NFS) solicitando a las naciones que disponen de capacidades difíciles de generar, que estén disponibles para la Alianza, de una forma fiable segura y rápida. Para ello, las capacidades de la NFS, que ya hemos citado que son nacionales, deberán establecer relaciones permanentes con la NCS, y no solo de forma circunstancial o cíclica para ejercicios, fijando la forma de integración en la estructura en caso de ser necesario su empleo. Se tenderá a que las entidades de la NFS se puedan integrar en la NCS de la forma «Plug and Play» y operar con ella de forma inmediata. Esa integración estará preparada y entrenada.

Con respecto a las capacidades no existentes ni en la Alianza ni en las naciones, se buscará su generación asociando países y con el apoyo de la misma Alianza. Generar esas capacidades llevará tiempo, no solo por su diseño, sino también porque requerirán la aportación de recursos de personal y financieros.

Por último y creo que llevando al límite la prospectiva, la adaptación de la OTAN tenderá a que la organización esté presente en el mayor número posible de Aliados, que sea visible en todos ellos y en aquellos en los que no se radique una entidad permanente de la NCS, se establezcan rotaciones de presencia de fuerzas y cuarteles generales de forma que la relación de las de la NFS que existan en esa área geográfica con la Estructura de Mando sea muy visible y constante. Todo ello para potenciar «sentido de pertenencia» y seguridad mutua de todos los aliados.