

LA ARMADA Y EL CONCEPTO ESTRATÉGICO 2022 DE LA OTAN

Enrique Pérez Ramírez
Vicealmirante (retirado)

SÍNTESIS

En la Postguerra Fría, la OTAN se planteó una estrategia sin adversario definido, sin zona clara de actuación y orientada a la gestión de crisis. La guerra de Ucrania ha llevado a la Alianza a plantear en el CE 2022 una nueva estrategia con una amenaza clara, Rusia, un área de actuación orientada a esta amenaza y un claro énfasis en la disuasión y la defensa. También se ha incluido en el CE 2022 una nueva amenaza, que es China. La Armada debe reorientar sus esfuerzos para afrontar ambas nuevas amenazas: Para contrarrestar la nueva amenaza rusa, debe potenciar sus capacidades para afrontar conflictos de alta intensidad. Para contrarrestar la nueva amenaza china, debe potenciar sus capacidades de proyección estratégica.

PALABRAS CLAVE: CONCEPTO ESTRATÉGICO, AMENAZA RUSA, AMENAZA CHINA, POTENCIA MEDIA, CONFLICTO DE ALTA INTENSIDAD, PROYECCIÓN ESTRATÉGICA, DISFUNCIONES PRESUPUESTARIAS.

INTRODUCCIÓN

La OTAN siempre ha dispuesto de una estrategia para contener los riesgos y amenazas a que está sometida. Ante una misma amenaza, la Alianza ha variado alguna vez su estrategia, por diversos motivos y, de la misma forma, los riesgos y amenazas también han evolucionado con el tiempo, de forma que ha habido que desarrollar nuevas estrategias para afrontarlos.

Tras un breve repaso a la historia de estos cambios de estrategia de la OTAN, analizaremos en detalle los cambios que introduce el Concepto Estratégico 2022, aprobado en la Cumbre de Madrid, en relación con el anteriormente vigente de 2010, aprobado en la Cumbre de Lisboa. Por último, deduciremos las consecuencias para España y, en especial, para la Armada.

LA GUERRA FRÍA

Durante toda la Guerra Fría, la OTAN se centró en una única amenaza, que era la posible invasión de Europa por las tropas de la Unión Soviética y de sus países satélites del Pacto de Varsovia. El orden de batalla soviético se analizaba continuamente y la OTAN establecía sus necesidades de fuerza en función de estos análisis.

El Concepto Estratégico, con ese o con otros nombres, era un documento clasificado promulgado por el Comité Militar, que establecía cómo reaccionar ante la citada invasión soviética de Europa.

En los primeros años, la Alianza contemplaba el empleo de una enorme cantidad de fuerzas convencionales. A finales de los años 50, la respuesta prevista pasó a ser exclusivamente nuclear, la conocida como «Represalia Masiva». A finales de los 60, esta respuesta fue a su vez sustituida por la «Respuesta Flexible», que contemplaba el empleo tanto de armas nucleares como de fuerzas convencionales, y que estuvo vigente hasta la caída de la Unión Soviética.

Estos dos cambios en la estrategia de la OTAN a lo largo de la Guerra Fría tuvieron como origen el cambio en la estrategia norteamericana para combatir la misma amenaza soviética. Durante la presidencia de Eisenhower, los Estados Unidos adoptaron la estrategia de Represalia Masiva que unos años más tarde, adoptaría también la OTAN. El segundo cambio de estrategia fue más complicado. Tras la adopción por los Estados Unidos de la estrategia de Respuesta Flexible en tiempos de Kennedy, propusieron a la Alianza adoptar también esa estrategia, pero algunos países aliados no se mostraron conformes con el cambio, llegando las diferencias a provocar la salida de Francia de la Estructura Militar aliada en 1966. La OTAN finalmente cambió su estrategia en 1968 por una muy similar a la norteamericana. El único cambio estratégico posterior fue la introducción del concepto de «presencia avanzada» que se incluía como un elemento adicional al de respuesta flexible.

LA ETAPA POSTERIOR A LA GUERRA FRÍA

Tras la caída del muro de Berlín y posterior colapso de la Unión Soviética, se disolvió el Pacto de Varsovia. Muchas voces se alzaron pidiendo el mismo final para la OTAN. Sin embargo, la Alianza proporcionaba a los aliados un sinnúmero de capacidades, incluyendo una magnífica estructura militar de mando de carácter permanente y una capacidad de operar conjuntamente de manera eficazísima, que merecía la pena mantener.

Por ello, en la Cumbre de Londres de 1990, los aliados decidieron mantener viva la Alianza y elaborar una nueva estrategia, acordando *«apartarse del concepto de «defensa avanzada» donde sea necesario, hacia una presencia avanzada reducida y modificar el concepto de «respuesta flexible» para reflejar una dependencia reducida de las armas nucleares»*¹.

La Unión Soviética ya no representaba una amenaza importante para la Alianza, por lo que, si la propia Alianza se mantenía, habría que orientarla a unas nuevas amenazas. La estrategia orientada exclusivamente a contener a la URSS y la presencia avanzada en Europa Central tenían que ser reconsideradas a fondo.

El cambio fue tan significativo que el Concepto Estratégico que se aprobó en 1991 fue, por primera vez, un documento político (no militar), un documento del Consejo Atlántico (no del Comité Militar), y un documento sin clasificar (no secreto). En él se contemplaban no solamente medidas militares, sino otras no militares, fundamentalmente políticas.

¿Para qué estas medidas? Pues, en primer lugar, para evitar que la antigua amenaza resurgiera en algún momento. De hecho, las armas nucleares de la antigua Unión Soviética pasaron en su totalidad al arsenal de Rusia, Así pues, Rusia representaba, si no una amenaza como había sido la Unión Soviética, al menos una preocupación a tener en cuenta por los aliados.

Pero esto no justificaba plenamente el mantenimiento de unas estructuras tan complejas y costosas como la estructura permanente de mando de la OTAN. Había que buscar nuevas situaciones que afrontar, y el Concepto Estratégico de 1991 contempla los riesgos provocados por inestabilidades en las zonas periféricas a la Alianza, así como otros de carácter más amplio, como la proliferación de armas de destrucción masiva, el entorpecimiento o el ataque al flujo de recursos vitales y los actos de terrorismo y sabotaje.

Para contrarrestar estos nuevos riesgos ya no era adecuado el despliegue de tropas en Europa Central, pero en el Concepto Estratégico de 1991 no se llegó a dar el paso de permitir el despliegue de tropas fuera del «área OTAN» definida en el Tratado de Washington²,

(1) Concepto estratégico de la OTAN 1991, párrafo 39.

(2) Tratado de Washington, artículo 6: A efectos del artículo 5, se considerará ataque armado contra una o varias de las Partes, el que se produzca:

- Contra el territorio de cualquiera de las Partes en Europa o en América del

más que para «contribuir a la paz y estabilidad global aportando fuerzas para las misiones de Naciones Unidas». De hecho, tropas de la OTAN actuaron desde 1998 en los Balcanes, que quedan fuera del «área OTAN».

El paso se dio en la siguiente revisión del Concepto Estratégico que se aprobó en la Cumbre de Washington de 1999, año en que se celebraba el 50º aniversario de la OTAN.

En el Concepto Estratégico de 1999, muy influenciado por los Estados Unidos, que actuaba como nación anfitriona, se completó definitivamente el gran cambio de la OTAN. Además del riesgo de un posible resurgimiento de la amenaza rusa sobre Europa, la OTAN contempla otros riesgos derivados de crisis que puedan afectar no sólo a la defensa de los aliados, sino también a la paz y estabilidad de una llamada «área Euroatlántica» que queda sin definir pero que, indudablemente, es mucho mayor que el «área OTAN».

Para llevar a la práctica la contención de estos riesgos, se establecen nuevas misiones entre las que destaca especialmente la de *gestión de crisis*. Y esta gestión de crisis no sólo requiere despliegues en el área OTAN, sino más allá, y desligados de las operaciones de Naciones Unidas. Para materializar estas ideas, se establece la posibilidad de actuar «fuera de área» y de realizar operaciones que no sean estrictamente de defensa, sino también de gestión de crisis, que se conocen como «operaciones no-artículo 5»³.

Norte, contra los departamentos franceses de Argelia³, contra el territorio de Turquía o contra las islas bajo la jurisdicción de cualquiera de las Partes en la zona del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer.

- Contra las fuerzas, buques o aeronaves de cualquiera de las Partes que se hallen en estos territorios, así como en cualquier otra región de Europa en la que estuvieran estacionadas fuerzas de ocupación de alguna de las Partes en la fecha de entrada en vigor del Tratado, o que se encuentren en el Mar Mediterráneo o en la región del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer.

(3) Tratado del Atlántico Norte, artículo 5: Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte. Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas adoptadas en consecuencia serán inmediatamente puestas en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales.

La nueva OTAN ya no es una organización de defensa contra la amenaza de invasión de Europa por la Unión Soviética, sino una organización que se dedica, además de a la defensa contra una muy improbable agresión rusa⁴, a la gestión de crisis en una amplia «área euroatlántica» mediante medios políticos y militares, entre los que se encuentran los despliegues «fuera de área» para realizar «operaciones no-artículo 5». Incluso incluye entre los riesgos, aquellos conocidos como «amenazas globales», que no pueden limitarse ni siquiera a la muy amplia área Euroatlántica, como la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo, el crimen organizado, o los movimientos migratorios incontrolados.

En la práctica, este cambio ha tenido muy serias consecuencias en el seno de la Alianza. En primer lugar, no hay un límite claro a la zona en la que sería preciso actuar, ni un adversario concreto a batir. En segundo lugar, y como consecuencia de estas incertidumbres, es casi imposible determinar qué fuerzas se necesitan para afrontar estos riesgos y, en tercer lugar, la cohesión de la OTAN se ha visto muy mermada, dado que la percepción de la amenaza soviética era clara y unánime, pero la de los nuevos riesgos, en especial los llamados globales, es muy diferente entre los distintos aliados. Las operaciones en Afganistán e Iraq han supuesto enormes discrepancias en el seno de la OTAN, que han ido en aumento desde entonces.

Con posterioridad al año 1999, se ha ampliado aún más el área en la que la OTAN debe estar preparada para actuar. Y así, en el Concepto Estratégico de 2010, se pasó de citar el área Euroatlántica, a establecer que la OTAN debe poder «desplegar fuerzas militares robustas donde y cuando se requiera para nuestra seguridad, y para ayudar a promover la seguridad común con nuestros socios en todo el globo». Estos socios son los integrantes de los distintos «partenariados» que, sin ser miembros de la OTAN, participan con ella en determinadas actividades. Entre estos partenariados están el «partenariado para la paz» (PFP), el «OTAN-Unión Europea», el «Diálogo Mediterráneo», los «socios operacionales», que envían fuerzas a operaciones de la OTAN y, últimamente, los «Socios Estratégicos» de la región Indopacífica, en concreto Australia, Nueva Zelanda, Japón y Corea del Sur, conocido como Grupo AP

Dice el CE 2010 que «Hoy, el área Euroatlántica está en paz y la amenaza de un ataque convencional contra el territorio aliado, es baja». Por ello, hace hincapié en los otros riesgos, como la adquisición

(4) Así se consideraba en aquellos años.

por muchos países de armamento moderno y misiles balísticos, la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo, la inestabilidad y los conflictos *«más allá de las fronteras de la OTAN»*, los ciberataques, los ataques a las comunicaciones y a las rutas de tráfico, etc.

La misión fundamental de la Alianza, que ya el CE 1999 definía como *«salvaguardar la libertad y la seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares»*, se desarrolla de forma más concreta en el CE 2010, que establece tres misiones básicas: defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa.

En cuanto a Disuasión y Defensa, establece que la OTAN debe tener, entre otras, la capacidad de desarrollar varias operaciones simultáneamente para defensa colectiva y respuesta a las crisis *«incluso a distancia estratégica»*, de llevar a cabo *«tanto nuestras responsabilidades del artículo 5 como operaciones expedicionarias de la Alianza»*, de *«contribuir a la seguridad energética, incluyendo la protección de infraestructuras energéticas críticas, áreas de tránsito y líneas»*, etc. Para ello, hay que *«mantener los niveles necesarios de gasto en defensa»* y continuar revisando la fuerza que necesita la OTAN para defenderse de toda la gama de sus amenazas, teniendo en cuenta la evolución del entorno de seguridad.

Para la gestión de crisis, indica que *«las crisis y conflictos que se producen más allá de las fronteras de la OTAN pueden representar una amenaza directa a la seguridad de la población y el territorio de la Alianza»*. Por ello, la Alianza debe actuar *«donde sea adecuado»* y crear una *«capacidad civil de gestión de crisis»*.

Para la cooperación dirigida a promover la seguridad internacional, la OTAN promoverá el control de armamentos y la no-proliferación, así como los partenariados *«en todo el mundo»*, mantendrá su política de puertas abiertas y su capacidad para *«controlar operaciones en cualquier lugar»*.

Los problemas que presenta el Concepto Estratégico de 2010 son, como hemos visto, los mismos del de 1999, indefinición de la amenaza e indefinición del área donde se prevé actuar. En este último caso, el problema se ha hecho mucho mayor, ya que se pasa de tener una capacidad de actuar de carácter regional, a tenerla a escala mundial. Las consecuencias de estas indefiniciones y, sobre todo, la pretensión de alcance mundial, pueden ser nefastas. Los aliados europeos, salvo de forma parcial el Reino Unido y Francia, no tienen capacidad para participar en operaciones en cualquier lugar del globo sin incremen-

tar de forma muy notable su gasto en defensa. Es muy poco probable que se consiga unanimidad para desarrollar operaciones militares de la OTAN en el Pacífico, o que los aliados aborden la financiación de las enormes capacidades logísticas que éstas precisan.

LA ETAPA POSTERIOR A LA INVASIÓN RUSA DE UCRAINIA

La invasión de Ucrania por tropas rusas en febrero de 2022 ha cambiado por completo la percepción de la amenaza por parte de los aliados. La consideración que hace el Concepto Estratégico de 2010 de que «*la amenaza de un ataque convencional contra el territorio aliado, es baja*», ha cambiado por completo. Esta amenaza ha pasado a ser no sólo posible, sino probable. La estrategia desarrollada desde 1990 y reflejada en los Conceptos Estratégicos de 1991, 1999 y 2010 ya no sirve y hay que rehacerla de inmediato.

Y la estrategia de la OTAN se ha rehecho y se ha plasmado en el Concepto Estratégico 2022, aprobado en la Cumbre de Madrid de junio de 2022.

En los aspectos formales y en los conceptos básicos empleados, los Conceptos Estratégicos de 2010 y de 2022 son muy similares. El CE 2022 mantiene las tres misiones básicas (core tasks) de defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa, introducidas en el CE 2010. También son muy similares las listas de riesgos y desafíos, ya que ambos conceptos estratégicos incluyen en éstas el terrorismo, los conflictos e inestabilidades en África y Oriente Medio, los ciberaques, las nuevas tecnologías que, entre otros problemas, pueden impedir el acceso al espacio, etc.⁵. Pero además de estos riesgos, que son los únicos contempladas en el CE 2010, aparece una nueva y fundamental amenaza en el CE 2022, que es Rusia.

Si en el CE 2010 se decía que «el área euroatlántica está en paz», en el CE 2022 no sólo se asegura que «el área euroatlántica no está en paz», sino que se cita a Rusia como la principal amenaza para los aliados, ya que «*No podemos descartar la posibilidad de un ataque contra la soberanía y la integridad territorial de los Aliados*».

Este importantísimo cambio resuelve casi por completo los problemas de indefinición sobre el adversario y el área de actuación de las

(5) El CE 2022 incluye entre los desafíos para la seguridad aliada, el cambio climático, como factor multiplicador de las crisis y amenazas. El cambio climático es un proceso tan lento a la escala temporal de los conflictos, que hace pensar que lo importante es el clima, y no su cambio, cosa que se ha tenido siempre en cuenta.

fuerzas de la OTAN, que se venía arrastrando desde 1990. Volvemos así a una situación muy similar a la que se contemplaba en tiempos de la Guerra Fría.

Pero hay una importante diferencia. No contentos con abrir de nuevo la amenaza del este de Europa, que ya parece suficiente, el CE 2022 embarca a la OTAN en un nuevo frente para contener el creciente auge de China.

El CE 2022 nos dice de China, que sus *«ambiciones y políticas coercitivas desafían nuestros intereses, seguridad y valores»*. La acusa directamente de efectuar *«maliciosas operaciones híbridas y cibernéticas»* que *«ponen en peligro la seguridad aliada»*, de intentar incrementar su presencia en todo el mundo, de buscar el control de sectores críticos industriales y tecnológicos, materiales estratégicos y cadenas de suministro, etc. Estos intentos son, indudablemente, los indicadores que definen el nacimiento de una nueva gran potencia, que va a competir con los Estados Unidos.

Y el CE 2022 no sólo se refiere a China, sino que cita también entre las amenazas a unos indefinidos *«actores autoritarios»* que también amenazan a los aliados mediante el desarrollo de armamento nuclear y misiles de largo alcance, emplean tácticas híbridas, instrumentalizan las migraciones, manipulan los suministros de energía, etc. También se cita a otros indefinidos *«competidores estratégicos»* que pueden restringir nuestra capacidad para operar en el espacio, colocan en su punto de mira nuestras infraestructuras civiles y militares, perjudican nuestra defensa y dañan nuestra seguridad.

Además de China y Rusia, los *«actores autoritarios»* y los *«competidores estratégicos»* citados, sólo pueden localizarse en Oriente Medio o en la región Indopacífica. Y las amenazas que presentan estos países se consideran de tanta importancia, que en el CE 2022 se establece expresamente que *«una única o un conjunto acumulativo de actividades cibernéticas maliciosas; u operaciones hostiles hacia, desde o en el espacio; puede alcanzar el nivel de ataque armado y puede llevar al Consejo del Atlántico Norte a invocar el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte»*. Igualmente, las *«operaciones híbridas contra los aliados»* también pueden llegar a considerarse ataques amparados en el artículo 5^o.

Este enorme incremento de las amenazas provenientes de la región Asia-Pacífico, se complementa con una paralela reducción del

(6) Ver nota 3.

énfasis en el teatro del Norte de África, que prácticamente ha desaparecido en el documento⁷. Esta reducción, vista desde España, no es un tema menor.

ANÁLISIS DE LAS NUEVAS AMENAZAS

Tras la invasión rusa de Ucrania y las amenazas más o menos veladas a algunos aliados, como Lituania, la amenaza rusa es real, evidente y unánimemente aceptada, no sólo por los aliados, sino por otros vecinos de Rusia, singularmente Suecia y Finlandia, que ya se sientan en el Consejo Atlántico, rompiendo una dilatada etapa de neutralidad que, ante la actitud de Rusia, no se podía seguir manteniendo.

Muchas de las medidas previstas para contrarrestar la amenaza rusa, que no olvidemos que, según el CE 2022, es *«la más significativa y directa amenaza para la seguridad de los aliados y para la paz y la estabilidad del área Euroatlántica»*, son similares y, en algunos casos, más contundentes que las adoptadas durante la Guerra Fría, como, por ejemplo, el despliegue avanzado en el territorio de los países aliados más próximos a Rusia o el establecimiento de stocks de material y munición preposicionados. También se contempla la posibilidad de tener que enfrentarse militarmente a un adversario que emplee armas nucleares. Para todo ello, se ha aprobado un incremento muy notable del presupuesto militar de la OTAN y se insta a las naciones a cumplir íntegramente el «Defence Investment Pledge», que incluye el incremento del presupuesto de defensa de los aliados hasta el 2% del PIB y a dedicar el 20% de ese presupuesto a la adquisición de nuevos sistemas de armas incluyendo el correspondiente gasto de I+D.

Todo esto es perfectamente comprensible y no es de esperar que se presenten discrepancias importantes entre los aliados. Otra cosa son las otras amenazas, en especial la de China.

China está creciendo y desarrollándose a un ritmo frenético, incluyendo sus capacidades militares y está próxima a convertirse en una gran potencia que puede llegar a competir o, incluso, desplazar a los Estados Unidos. No es sorprendente que la estrategia norteamericana-

(7) MARRONE, Alessandro. *NATO's New Strategic Concept: Novelty and Priorities*. Instituto Affari Internazionali, July 2022.

na contemple este desarrollo chino como su principal amenaza y lleve años dirigiendo su interés prioritario a la región de Asia-Pacífico, en detrimento de Europa.

La cuestión es cómo afecta esto a Europa y a la OTAN. La pertenencia a organizaciones multinacionales se decide por motivos diferentes entre las superpotencias y las potencias medias o pequeñas que las integran. Estas últimas no disponen de suficientes capacidades para defender adecuadamente la totalidad de sus intereses vitales (especialmente si el agresor es una superpotencia) y recurren al apoyo de otros, en especial de otra superpotencia, para solventar esa carencia. Las superpotencias, por el contrario, sí disponen de medios suficientes para la defensa de sus intereses vitales, pero suelen necesitar el apoyo de otras potencias menores para implementar sus políticas, de forma que no se les pueda acusar de realizar actos de agresión o de abuso de poder. También en algunos casos, como el de los Estados Unidos, precisan de capacidades que no tienen o no pueden desplegar en cualquier lugar del mundo sus fuerzas armadas, como por ejemplo submarinos convencionales o buques pequeños, que son fundamentales en teatros de aguas someras y costas difíciles para navegar.

En resumen, las potencias medias y pequeñas reciben el apoyo de una superpotencia para la defensa de sus intereses vitales y, como contrapartida, se comprometen a apoyar a esa superpotencia en asuntos que, a veces, poco tienen que ver con la defensa de sus propios intereses. Esta es una forma de contemplar la amenaza que representa China para los aliados europeos de la OTAN. La OTAN no es una superpotencia que se vea amenazada por el auge de China, pero de alguna forma debe apoyar a su superpotencia aliada. Como ocurrió con el Concepto Estratégico de 1999, en el de 2022 se describe una OTAN en apoyo de las políticas globales norteamericanas.

El problema es que las capacidades militares que necesitan los aliados europeos para apoyar estas políticas, son enormemente superiores a las que se precisan para contener la amenaza rusa. La OTAN nació como una organización regional, con un área de actuación (el «área OTAN») perfectamente definida en el artículo 6 del Tratado del Atlántico Norte⁸. Tras el CE 1999, esta área se extendió hasta una indefinida «área Euroatlántica» y desde 2010 se pretende ampliarla de nuevo para ocupar el mundo entero. Por eso en el CE 2022 se encuentran numerosas referencias a actuar «donde sea ne-

(8) Ver nota 1.

cesario» o a «distancia estratégica», y se refuerzan los partenariados de carácter global, especialmente con los «socios estratégicos» de la región Indopacífica (Japón, Australia, Nueva Zelanda y Corea del Sur), países que asistieron como invitados a la Cumbre de Madrid de junio de 2022.

Hay otras organizaciones internacionales de carácter regional, como, el QUAD o AUKUS, que también pueden apoyar los intereses norteamericanos en la región de Asia-Pacífico, pero la OTAN presenta unas capacidades únicas y enormemente valiosas, que no tienen las que acabamos de citar, en especial una estructura de mandos permanente y de probada eficacia.

Sin embargo, extender la capacidad de mando y control de la estructura de mandos de la OTAN a todo el planeta parece inalcanzable, aunque se duplique el presupuesto militar de la Alianza. Pero lo más importante es la dificultad que puede representar la renuencia de algunos aliados a involucrar sus fuerzas en operaciones militares en la región indopacífica, cuando los intereses vitales de estos países no se vean directa y gravemente afectados. Ya se han levantado voces en este sentido⁹.

Si la amenaza rusa ha conseguido revitalizar la cohesión de los aliados, la amenaza china y la de esos «actores autoritarios» y «competidores estratégicos» puede volver a minarla.

Algunas amenazas híbridas podrán acometerse por parte de la OTAN con medios específicos que no precisen despliegues de fuerzas militares en el otro lado del mundo, pero si estos despliegues militares fueran necesarios, podría plantearse que no sea la OTAN quien tenga que hacerlos. Hay para ello otros actores y organizaciones, que están situados en una posición más favorable para actuar allí. Mantener a la OTAN como una organización militar de alcance regional parece mucho más razonable que tratar de convertirla en una de alcance mundial. La experiencia de anteriores despliegues fuera de área, apuntan claramente en este sentido.

CONSECUENCIAS PARA ESPAÑA

La primera consecuencia es, indudablemente, el incremento del gasto que debemos dedicar directamente a la OTAN, debido al

(9) BANDOW, Doug. *Great Power folly? NATO's ill-timed turn to China*. Responsible Statecraft, 10 de julio de 2000.

incremento del presupuesto militar, y el incremento del personal que habrá que destinar en puestos OTAN, debido al previsible crecimiento del Cuartel General de la OTAN y de las estructuras de mando y fuerzas. Esto puede requerir aumentar el presupuesto de defensa y las plantillas de las fuerzas armadas, aunque sea de forma moderada.

La segunda consecuencia es la mayor demanda de fuerzas que recibiremos de la OTAN, tanto en número como en capacidades y en disponibilidad. Lo más arduo de estas demandas no es el número de unidades, sino las capacidades. Ahora se prevén actuaciones en conflictos de alta intensidad con mucha mayor probabilidad que antes de la invasión de Ucrania. Y las capacidades necesarias para ello son muy superiores que las necesarias para conflictos de baja intensidad o gestión de crisis. Además, mantener fuerzas importantes en un alto grado de disponibilidad supone un enorme esfuerzo para países medianos, como España¹⁰.

La cuantificación de este incremento de demanda es difícil por prematura, pero podemos hacer una primera estimación de carácter cualitativo, cosa que, en lo que sigue, trataremos de hacer para la Armada.

LA ARMADA Y EL CE 2022

Durante los años de la Guerra Fría, España puso a disposición de la OTAN gran parte de nuestras fuerzas armadas, en distintos grados de alistamiento, lo que constituía una contribución acorde con lo que se le requería para afrontar la amenaza soviética. Si la actual amenaza rusa se considera algo mayor que aquella, podría pensarse que ahora bastaría con incrementos adicionales¹¹, pero también modestos, en el presupuesto de defensa y las plantillas de las Fuerzas Armadas. Esta es una aportación de distinto carácter que la que hemos mencionado para el Cuartel General y la estructura de fuerzas de la OTAN, porque consiste en una mejora directa de las capacidades nacionales de defensa, además de suponer una aportación adicional a la OTAN.

Esto en cuanto a la nueva amenaza rusa. Sin embargo, las nuevas amenazas de China y otros actores muy alejados de Europa, demandan, además de capacidades para afrontar las amenazas híbridas que

(10) LÓPEZ DEL POZO, F. *The Spanish Armed Forces after the Madrid Summit, en The Future of NATO after the Madrid summit 2022*, Cuadernos de Estrategia del IEEE 211-B, p. 129.

(11) Además de los ya citados incrementos de presupuesto y personal necesarios para el Cuartel General y las estructuras de mando y fuerzas de la Alianza.

éstos produzcan, una cierta capacidad de proyección de fuerzas en teatros muy alejados, y esto requiere disponer, básicamente, de unas fuerzas navales con capacidades muy superiores a las actuales¹².

Recapitulando, hasta ahora hemos visto que será necesario incrementar moderadamente las capacidades de los tres Ejércitos para contener la amenaza rusa, incrementar las capacidades para afrontar las amenazas híbridas, que serán básicamente de carácter conjunto, como el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS) o el Mando Conjunto del Ciberespacio (MCCE), e incrementar las capacidades de la Armada para poder desplegar unidades listas para afrontar conflictos de alta intensidad en el Índico y el Pacífico.

Otro elemento a tener en cuenta para estimar el incremento necesario en las capacidades de la fuerza, es que, como establece el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas (CEFAS 2021) «*La contribución de las Fuerzas Armadas a la estabilidad internacional deberá armonizar, dentro de lo posible, las necesidades derivadas de la pertenencia a las OISD¹³, coaliciones y otros marcos multilaterales, con las prioridades establecidas por el Gobierno*». Y estas prioridades se centran en unas zonas geográficas concretas: «*Desde un punto de vista geográfico, la Directiva de Política de Defensa insiste sobre la necesidad de concentrar el esfuerzo en Europa, el Mediterráneo, el Norte de África, Oriente Medio, el Sahel y el Golfo de Guinea*»¹⁴.

La región Indopacífica no es, pues, desde el punto de vista nacional, un área prioritaria. España puede aportar a la OTAN otras capacidades que no sean unidades militares, como la derivada de nuestra posición geográfica a medio camino entre los Estados Unidos y Oriente Medio. Esta aportación, de enorme importancia logística, está muy en línea con el Convenio de Cooperación para la Defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América, que contempla el empleo conjunto de las bases de Rota y Morón de la Frontera¹⁵.

(12) Los únicos países europeos que han manifestado su intención de tener una presencia militar en el Pacífico, Francia y el Reino Unido, han desplegado en esa zona únicamente fuerzas navales. Despliegues importantes de fuerzas terrestres y aéreas a tan enormes distancias, son inalcanzables incluso para estos dos países. Ver también DEL POZO, Fernando, *El Indo-pacífico*, Instituto de Política Internacional, UFV Madrid, 5 de julio de 2022.

(13) Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa.

(14) CEFAS 2021.

(15) Estas bases han sido un elemento indispensable para el apoyo logístico norteamericano en las guerras de Afganistán e Irak, y están ofrecidas a la OTAN, que ha

En todo caso, si hubiera que desplegar fuerzas militares españolas en el Pacífico, nuestra aportación podría limitarse a una o dos fragatas y un buque de aprovisionamiento y quizás hasta alguna unidad anfibia¹⁶ durante periodos limitados de tiempo, pero incluso esta modesta aportación requeriría un importantísimo esfuerzo logístico. Por otra parte, todos los conflictos pueden escalar rápidamente, por lo que las fuerzas desplegadas, aunque vayan en principio a realizar únicamente operaciones de baja intensidad, deben tener capacidad de enfrentamiento en conflictos de alta intensidad o, incluso de guerra general¹⁷, y esto es enormemente costoso. Como dice el CEFAS 2021, «*La Defensa Colectiva se basa fundamentalmente en la OTAN, a la que se contribuirá militarmente, mediante la participación en sus estructuras de mandos y fuerzas y su esfuerzo operativo, incluyendo las situaciones de combate más exigentes*».

Lo más caro de todos estos incrementos de capacidades, es conseguir que nuestras unidades sean capaces de afrontar un conflicto de alta intensidad. No se trata sólo de construir nuevas unidades, sino de dotar a las actuales con personal adecuadamente formado y adiestrado, de mantener todos sus equipos y sistemas en perfecto funcionamiento (durante sus periodos de despliegue) y de disponer de municiones, misiles y torpedos suficientes (embarcados y en reserva) para caso de conflicto. La guerra de Ucrania ha demostrado en qué puede convertirse una «operación especial de unos días de duración».

Disponer de capacidad para desplegar en el Pacífico (capacidad de proyección estratégica) no requiere más buques. Requiere más logística. Consideremos, por ejemplo, un despliegue de dos fragatas y un buque de aprovisionamiento en el Pacífico durante tres meses. El buque logístico no debe transportar únicamente combustible y víveres. Debe llevar repuestos y municiones suficientes para que las dos fragatas tengan todo el tiempo sus sensores y sus armas plenamente operativos y sus pañoles de municiones llenos a pesar del

financiado la ampliación de algunas de sus infraestructuras a través del Presupuesto de Inversiones en Seguridad de la OTAN (NSIP).

(16) Es difícil pensar en despliegues tan alejados, de submarinos convencionales, cazaminas o fuerzas anfibas importantes.

(17) La definición de estos niveles de conflicto, corresponden a los descritos por J R Hill en su obra *Estrategia Marítima para potencias medias*. El autor contempla cuatro niveles de conflicto: Condiciones normales, conflictos de baja intensidad, conflictos de alta intensidad y guerra general.

consumo que se haga¹⁸, tanto en ejercicios como en combate. Hay que organizar relevos de personal para cubrir bajas. En fin, las necesidades logísticas para operaciones de combate de alta intensidad son enormemente mayores que las necesarias para operaciones de baja intensidad, como la Operación Atalanta en el Cuerno de África.

Las operaciones de alta intensidad son enormemente caras y exigentes, pero la logística para despliegues en el Mediterráneo o en el Atlántico Oriental es mucho más asequible que en el Pacífico. España debe plantearse seriamente si, de verdad, quiere disponer de capacidad para desplegar unidades navales para operaciones de alta intensidad en el Pacífico. Y si lo decide afirmativamente, debe afrontar el descomunal gasto y el ingente esfuerzo de sostenimiento y adiestramiento que eso supone.

Los incrementos en el material y personal de la Armada que hemos considerado necesarios (incluyendo proyección estratégica en conflictos de alta intensidad), sólo podrán llevarse a cabo si se materializa el incremento anunciado del presupuesto de defensa hasta el 2% del PIB. Debemos ser conscientes de que las actuales plantillas y los actuales presupuestos para el sostenimiento de la fuerza son notoriamente insuficientes para desarrollar operaciones de alta intensidad, con la fuerza actual. El incremento del presupuesto hasta el 2% permitiría obtener, dotar y sostener adecuadamente una fuerza igual o ligeramente superior a la actual, con cierta capacidad de proyección estratégica.

Pero si el incremento del presupuesto se dedica mayoritariamente a nuevas construcciones, el problema de personal, sostenimiento y stocks de munición, no sólo no se resolverá, sino que se agravará, y la fuerza naval no podrá desarrollar operaciones de alta intensidad ni en teatros alejados ni en teatros cercanos. El apoyo a la industria española de defensa no puede ser el único elemento a tener en cuenta para decidir el destino de los incrementos presupuestarios. Y emplear unidades de la tecnología más avanzada, únicamente para operaciones de baja intensidad, es un despilfarro inútil.

Una alternativa complementaria para conseguir estas capacidades navales extraordinarias, podría ser modificar la distribución de gasto

(18) En despliegues para operaciones de baja intensidad pueden permitirse ciertas limitaciones en la operatividad de muchos equipos, o periodos de espera en las reparaciones que permitan llevar los repuestos necesarios desde España, llevar incompletos los cargos de misiles y torpedos, etc. Esto no es posible cuando se está en un conflicto de alta intensidad o que pueda escalar rápidamente a alta intensidad.

y de cuadros de mando entre los tres ejércitos, acercando paulatinamente la actual distribución 3,7-1-1 entre Tierra, Mar y Aire¹⁹ a una más razonable de entre 1,5-1-1 y 1-1-1²⁰. Este proceso se puede materializar fácilmente, distribuyendo igualmente los sucesivos incrementos presupuestarios entre los tres Ejércitos²¹.

Incrementos presupuestarios mucho menores, digamos hasta el 1,5 % del PIB, menos ambiciosos, pero más realistas, no permitirían desplegar fuerzas para conflictos de alta intensidad en el Pacífico, pero sí podrían²² afrontarse conflictos de alta intensidad en teatros más cercanos como el Mediterráneo o el Atlántico Oriental, donde serían muy útiles tanto para la OTAN (amenaza rusa) como para nuestras necesidades defensivas nacionales. Parece difícil que se pudiera incrementar la actual entidad de la fuerza, entendiendo como tal el número de unidades.

Incrementos más modestos de los presupuestos de defensa, digamos hasta el 1.2 % del PIB, no permitirían a la fuerza naval realizar operaciones de alta intensidad más que apoyada en nuestras propias bases.

Con ocasión de los anunciados incrementos presupuestarios, podría pensarse en corregir algunas de las anomalías que presenta el sistema de financiación de las Fuerzas Armadas, aparentemente dirigidas a mantener el presupuesto de defensa artificialmente bajo, mediante la aplicación de artificios o «trucos contables», especialmente mediante los Programas Especiales de Armamento²³ y las atribuciones autorizadas al presupuesto para Operaciones de Mantenimiento de la Paz. También se debería hacer un esfuerzo para evitar que la inversión en nuevas construcciones ahogue el sostenimiento, el adiestramiento y las reservas de guerra. Los presupuestos deben ser suficientes, sin necesidad de «trucos contables», y mucho se avanza-

(19) LÓPEZ DÍAZ, J. *La proporción áurea*. Revista General de Marina, octubre 2018.

(20) El hecho de que el ET necesite mucho más personal de tropa que la Armada o el EA, no justifica que también deba tener más cuadros de mando y más presupuesto.

(21) Partiendo de una distribución 3-1-1, un incremento del presupuesto del 60% repartido igualmente daría lugar a una distribución 2-1-1. Un incremento del 100% también repartido igualmente dejaría la distribución en 1,75-1-1.

(22) Contando con la modificación de la distribución entre Ejércitos citada.

(23) COLOM, Guillem. *Atrapados en el tiempo con la defensa nacional*. Global Strategy, 10/04/2019, en <https://global-strategy.org/atrapados-en-el-tiempo-con-la-defensa-nacional/>

ría si se abandonara el sistema de pago de los Programas Especiales de Armamento, responsable en gran medida de la falta de operatividad de la fuerza²⁴.

Los incrementos presupuestarios, de producirse, serán paulatinos y, además, no se tiene seguridad de que vayan a ser constantes. Eso quiere decir que habría que adoptar sucesivamente las medidas que hemos ido desgranando en los párrafos anteriores. En las etapas iniciales, el incremento presupuestario debería dedicarse exclusivamente a mejorar la cantidad y el adiestramiento del personal y el sostenimiento de la fuerza actual, aumentar las reservas de combustible y armas, liquidar la deuda de los Programas Especiales de Armamento y corregir el reparto entre Ejércitos. En las etapas finales, con el presupuesto de defensa ya por encima del 1,5% del PIB, se podría abordar un ligero incremento de la fuerza. La primera prioridad de nuevo material para la Armada deberían ser los helicópteros para las Fragatas F 110. Sin ellos, estas fragatas no tendrían capacidad para combatir en conflictos de alta intensidad²⁵. El avión F-35B, única alternativa para sustituir a los obsoletos AV-8 Harrier, habría que adquirirlos cuando el presupuesto llegue a niveles más elevados.

APORTACIÓN A LA OTAN

En la OTAN, la logística en las operaciones es responsabilidad de los países que aportan las fuerzas. Por ello, las aportaciones españolas podrán ser mayores o menores de acuerdo con nuestra capacidad logística que, a su vez, dependerá directamente del presupuesto que se destine a ella.

Por otra parte, las nuevas amenazas requerirán fuerzas adecuadas para operaciones de alta intensidad, por lo que nuestras posibles aportaciones a la OTAN también dependerán del presupuesto que se dedique a la logística, al sostenimiento, al adiestramiento y a los stocks de municiones.

En el caso de la Armada, el dilema más importante es si se quiere disponer de capacidad para desplegar unidades aptas para operaciones de alta intensidad en teatros muy alejados, como el Pacífico. Aparentemente, las necesidades logísticas lo harían muy difícil.

(24) GONZÁLEZ, Miguel. *Defensa reconoce que no podrá iniciar grandes programas de armamento hasta 2028*. Diario El País, 28 de octubre de 2021.

(25) TAFALLA, Ángel. *La fragata y su helicóptero*. La Razón, 9 de julio de 2022.

CONCLUSIONES

La amenaza rusa requerirá volcarse en dotar a las unidades actuales de más capacidad para actuar en conflictos de alta intensidad, y potenciar la capacidad de proyección en teatros cercanos.

Las amenazas híbridas requerirán un incremento de capacidades conjuntas como la inteligencia o las de ciber guerra.

La amenaza china puede requerir disponer de capacidad de proyección estratégica en escenarios muy alejados para conflictos de alta intensidad, lo que parece fuera del alcance español, incluso con fuertes incrementos del presupuesto.

Aprovechando el anunciado proceso de incremento presupuestario hasta el 2% del PIB, España debería corregir las actuales disfunciones del presupuesto, en especial en relación con los Programas Especiales de Armamento y con el presupuesto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Igualmente, debería corregirse la actual distribución de presupuestos y plantillas de cuadros de mando entre los tres Ejércitos, de forma que responda a las necesidades reales de cada uno de ellos y no sea un simple número mágico sin base objetiva.