

LA REVISIÓN DE LA OTAN. CAMINO HACIA UN NUEVO MODELO DE FUERZAS

Rafael SAMANIEGO MARTÍN DE FRANCISCO



Introducción: la transformación estratégica de la Alianza



A anexión rusa de Crimea en 2014 significó el comienzo de una nueva era en la interpretación de las relaciones entre Rusia y la OTAN, poniéndose fin a un período de cooperación que había sido construido desde 1997 con el Acta Fundacional y los diferentes consejos OTAN-Rusia (1). Con la declaración de los ministros de Relaciones Exteriores de la OTAN el 1 de abril de 2014, concluía de forma práctica la cooperación civil y militar entre la OTAN y Rusia.

La Cumbre de Gales (Newport, septiembre 2014) mostró, entre otros aspectos trascendentales, una preocupación por el flanco este no contemplada desde la caída del muro de Berlín, poniéndose especial énfasis sobre Rusia, Ucrania y su conflicto interno. En ella se aprobó el llamado Readiness Action Plan (RAP), un paquete de medidas para responder a los cambios en el entorno de la seguridad cerca de las fronteras de la OTAN y a los «desafíos planteados por Rusia y sus implicaciones estratégicas», aunque

(1) El Consejo OTAN-Rusia (NRC) se estableció en la Cumbre OTAN-Rusia en Roma el 28 de mayo de 2002. El NRC era un mecanismo de consulta, construcción de consenso, cooperación, decisión conjunta y acción conjunta, en el que los Estados miembros individuales de la OTAN y Rusia trabajaron como socios iguales en un amplio espectro de cuestiones de seguridad de interés común, <https://www.nato.int/nrc-website/en/about/index.html>



La Cumbre de Gales (Newport, septiembre 2014). (Foto: www.wikipedia.org)

también mencionaba otras regiones, como Oriente Medio y el norte de África.

El refuerzo de la defensa colectiva de la OTAN volvía a erigirse como el cometido principal de la Alianza, dejando atrás el *Concepto Estratégico de Lisboa* (2010), en el que no se reconocía una amenaza real.

En 2019 arrancó la *Revisión Estratégica de la OTAN* mediante la aprobación de la *Estrategia Militar* (2). Se trataba de un documento adaptado al nuevo entorno estratégico, que reconocía la existencia de una inestabilidad generalizada conformada sobre dos amenazas bien identificadas: Rusia y la acción de grupos terroristas. Ambas representaban profundos retos estratégicos —en términos de impacto potencial— en la seguridad de la Alianza, en lo costoso de su enfrentamiento, en su escala geográfica y en la duración de los riesgos debido a su naturaleza.

El posterior desarrollo de la *Estrategia Militar* se materializó en mayo del 2020 a través del *Concepto de Disuasión y Defensa del Área Euroatlántica* (3) (DDA), que operacionalizaba la *Estrategia*, definiendo el marco de empleo de los medios y capacidades militares en tiempos de paz, crisis y conflicto,

(2) *Comprehensive Defense and Shared Response*.

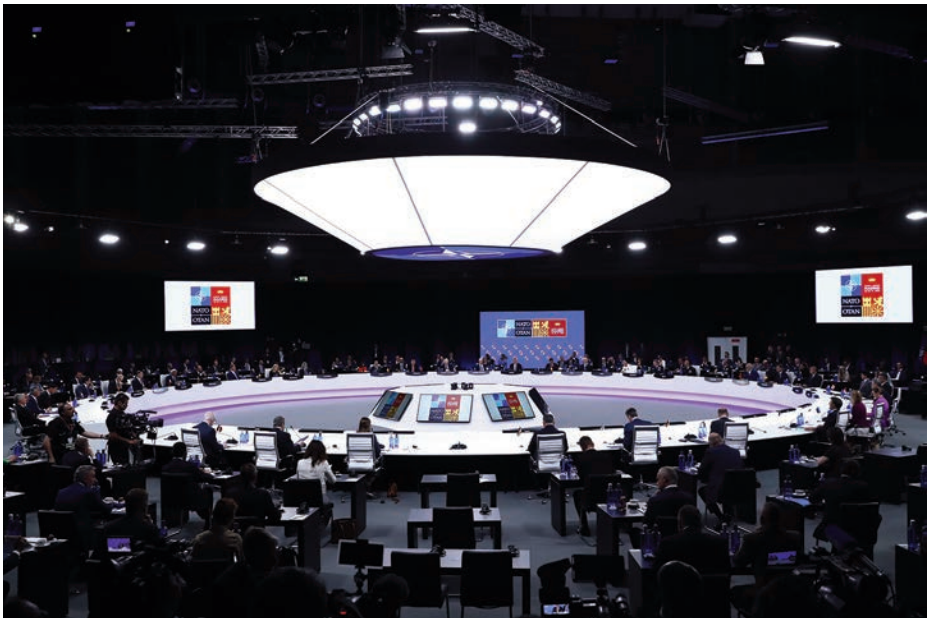
(3) *Concept for Deterrence and Defense Euro-Atlantic Area*.

configurando la arquitectura de defensa en el Área de Responsabilidad (AOR) del SACEUR (4).

La invasión de Rusia a Ucrania en febrero de 2022 demostró que el proceso de adaptación a ese nuevo entorno de seguridad, que la Alianza había vislumbrado hacía ocho años, era necesario y ahora, además, urgente. El proceso de transformación estratégico de la OTAN se vio acelerado.

La Cumbre de la OTAN de Madrid (29-30 junio 2022) significó el punto de partida para que los jefes de Estado y de Gobierno de los países de la Alianza mostraran su determinación y compromiso para hacer frente a la situación generada por Rusia e impulsaran el proceso de Revisión Estratégica que permitiera reaccionar a la Organización ante las amenazas identificadas.

En la Cumbre se aprobó el *Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN* (CE 2022), documento de una trascendencia sustantiva, ya que conformaba el cambio de rumbo más acusado en los últimos treinta años de la Alianza al establecer una postura de fuerza sobre el comportamiento agresivo de Rusia: «El énfasis en la Disuasión y Defensa al que hace referencia este *Concepto*



Cumbre de la OTAN en Madrid. Sesión de trabajo de los mandatarios en las instalaciones de IFEMA. (Foto: www.wikipedia.org)

(4) Supreme Allied Commander Europe.

tendrá unas implicaciones significativas en los planes de defensa, en los planes militares y, por supuesto, en las consecuentes inversiones requeridas para una necesaria presencia persistente en sus fronteras», expresaba el vicealmirante González-Aller Gross, antiguo adjunto al representante militar de España ante la OTAN y la UE, el 3 de noviembre 2022 durante una presentación en el Foro de Pensamiento Naval.

El CE 2022 reconoce que la zona euroatlántica no se encuentra en paz, y no descarta el ataque sobre el territorio de un país aliado. En palabras del secretario general de la OTAN, «La Alianza se está moviendo en la dirección correcta, pero requiere tanta rapidez como exige el mundo peligroso en el que vivimos».

Planes militares

Desarrollada la parte conceptual de la Revisión de la Alianza, resultaba necesario operacionalizar la Estrategia, transformar lo descriptivo en prescriptivo y pasar de las «musas al teatro». Para ello, se desarrolló un planeamiento militar destinado a hacer frente, en caso de crisis/conflicto, a las dos amenazas identificadas en su *Concepto Estratégico* y en la *Estrategia Militar*: Rusia (la más importante y directa contra los aliados) y los grupos terroristas (como amenaza asimétrica más directa a la seguridad de los ciudadanos).

El proceso del planeamiento militar ha durado 18 meses y ha sido complejo, requiriendo el alineamiento de planes en los niveles estratégico y operacional, la disposición de fuerzas para su ejecución, la previsión de transformación de determinadas estructuras de mando y control y el diseño de un sistema de alerta que permita evaluar y tomar las decisiones adecuadas en los acontecimientos previos a la crisis o el conflicto.

Los planes llamados a disuadir, pero también a combatir a la amenaza, se denominan planes regionales; son geográficamente específicos y describen cómo se defenderá la Alianza contra las dos amenazas descritas. El reto para la Alianza y sus socios es conseguir que estos exigentes planes resulten adecuados y puedan ser puestos en práctica con medios alcanzables y realistas. En palabras del almirante Bauer (Chair of the Military Committee), el proceso de planeamiento ha sido «un esfuerzo hercúleo realizado por SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe) y los comandantes de las Fuerzas Conjuntas de Brunssum, Nápoles y Norfolk para integrar a la OTAN y al planeamiento militar nacional en un nivel tan detallado».

La Alianza está gobernando a velocidad de relevancia para disponer de una capacidad de disuasión creíble y de respuesta eficaz ante este escenario de rápida evolución.

Con los planes regionales como directores de la acción, la OTAN requería un nuevo modelo de fuerzas que garantizase la disponibilidad y el alistamiento

de las capacidades para dar respuesta en el lugar y el momento oportunos. Un modelo que incrementase la coherencia y la capacidad de reacción 360° en toda el Área de Responsabilidad de SACEUR.

El Nuevo Modelo de Fuerzas de la OTAN y la Allied Response Force

Denominado New Force Model (NFM), se trata de una combinación de fuerzas y estado de alistamiento que den sustento y permitan ejecutar los planes militares.

El NFM es un marco de capacidades para hacer frente a la amenaza mediante una estructura de fuerzas repartidas en niveles de alistamiento y zonas geográficas de actuación. Se puede definir como un gran «tablero de ajedrez» en el que las naciones colocan sus fichas en forma de contribución, según su nivel de alistamiento, capacidades regionales, intereses y compromiso.

Así, mientras los planes regionales, desarrollados por cada uno de los JFC (5) en sus zonas de responsabilidad, determinan qué fuerzas y capacidades son las que se requieren para las distintas fases del conflicto, el NFM lo que hace es aportar las capacidades para ello.

Este Nuevo Modelo de Fuerzas integra a las unidades de reacción inmediata y a los refuerzos posteriores, especificando el lugar de empleo, mediante una estructura de alistamiento escalonada. Aporta la eficacia que implica la proximidad geográfica, la experiencia regional y proporciona la eficiencia que supone contar con tiempos de alistamiento equilibrados y preestructurados.

El papel de las naciones es el de contribuir a este NFM mediante unidades con las que ejecutar los planes y demostrar no sólo la voluntad de actuar, sino también la capacidad para hacerlo.

La OTAN ha superado un modelo basado en programas de generación de fuerzas —que era apto para misiones como las de Afganistán (ISAF o RSM)—, innovando una estructura de fuerza centrada en capacidades permanentemente disponibles, con un nivel de alistamiento que será sometido por la Alianza a un constante seguimiento.

El NFM está llamado a sustituir a la enhanced-NATO Response Force (e-NRF), aprobada en la Cumbre de Gales, cuya punta de lanza, la denominada VJTF (Very High Readiness Joint Task Force), será también suplida por la Allied Reaction Force (ARF), que es una fuerza de naturaleza estratégica, multidominio, con gran capacidad de respuesta, ágil y eficaz en combate. Bajo el mando directo de SACEUR, la ARF representará la primera línea de intervención de la OTAN en épocas de paz, crisis o conflicto. Actuará tanto dentro

(5) Joint Force Command (Norfolk, Nápoles y Brunssum).

como fuera de la AOR, considerándose especialmente apta para ser la primera en reaccionar en el conflicto y ser empleada también en tareas de gestión de crisis o de seguridad cooperativa.

El papel de España en el dominio marítimo

España pretende ser un socio y aliado responsable, comprometido con los objetivos de capacidades de defensa de la OTAN. En el ámbito de la defensa colectiva, debe contribuir de modo activo y solidario a las misiones e iniciativas para el refuerzo de la cohesión de los países de la Alianza.

Por ello, la aportación de España a la transformación estratégica en un momento de trascendencia como el actual debe ser acorde al papel de liderazgo que pretende sostener como aliada. La Armada es un elemento solidario de este engranaje, por lo que su función será consecuente con la relevancia de nuestro país en la Alianza en cuanto a sus capacidades y al nivel de exigencia al que los planes someten al dominio marítimo.

En una *Revisión Estratégica* en que la regionalización y el *expertise* geográfico vuelven a tener un notable peso específico, el eje que conforman las islas Canarias, el estrecho de Gibraltar y Baleares representa un escenario de máximo interés y responsabilidad para España.

Pese a todo, no debe perderse de vista que la globalidad y la interconexión del dominio marítimo y la continuidad de las rutas marítimas comerciales



Fragata *Santa María* (F-81). (Foto: Armada)

conlleven que la actuación de España en el mar no deba limitarse a espacios geográficos concretos y tengamos que estar preparados para operar también en aquellos escenarios alejados del centro de gravedad en los que la Alianza reclame su actuación.

La Armada se convertirá en un actor principal para participar tanto en las operaciones que se desarrollen desde las Canarias hasta Baleares como para actuar 360 grados en el escenario global, gracias a su naturaleza expedicionaria, sus capacidades para el control del mar y la proyección de la Fuerza.

El papel de España en el dominio marítimo, el de la Armada, deberá estar alineado con las capacidades que requiere la Alianza en todo su AOR y con la naturaleza regional de los espacios y océanos que debemos dominar, teniendo siempre en perspectiva los medios de los que disponer.

Conclusiones

Tras la invasión de Ucrania, el entorno geoestratégico mundial ha regresado a momentos que recuerdan a la Guerra Fría. Europa debe prepararse para el conflicto y sus ejércitos para actuar en escenarios de alta intensidad en el combate.

La postura de Fuerza de la OTAN está experimentando un cambio profundo y trascendental que permitirá la reacción inmediata ante una posible agresión de las dos amenazas identificadas, Rusia y la acción de grupos terroristas.

El concepto de la DDA y su proceso de implementación están vinculados a una familia de planes operacionales y estratégicos listos para actuar a nivel regional. Por primera vez desde la Guerra Fría, el Mando Aliado de Operaciones (ACO) ha rediseñado sus procesos de planificación y estrategia para responder a las exigencias de la amenaza en un entorno en rápida evolución.

El Nuevo Modelo de Fuerzas, sustituto de la NRF, dispondrá las capacidades de reacción inmediata y contará con unas fuerzas alistadas y disponibles para actuar de manera escalonada en los escenarios geográficos para los que están especialmente designadas.

España y la Armada tendrán un papel relevante tanto en las fases previas de la crisis como en el desarrollo del conflicto mediante el control marítimo del eje Canarias-Estrecho-Baleares. Todo ello sin renunciar a su contribución de capacidades decisivas de proyección de fuerza y anfibia para ser empleadas allá donde sean requeridas por SACEUR.