



DOCUMENTO DE OPINIÓN DEL IEEE 17/2010
LA ALIANZA ATLÁNTICA Y EL NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO
LA NUEVA ESTRUCTURA DE MANDO
(T.G. (R) CAYETANO MIRÓ VALLS. NOVIEMBRE 2010)

1. INTRODUCCIÓN

La Alianza Atlántica creada fundamental y básicamente para proteger a la Europa Occidental de una eventual agresión soviética ganó en tiempo útil (entendiendo por tal aquél que no forma parte de la masacre violenta) la que vino en llamarse "guerra fría". La previsión del conflicto bélico la hizo *nacer y crecer* de forma tal que sirvió para conjurar antes que para resolver. ¡Todo un éxito!... y es la *historia* quien se empeña en demostrar que las alianzas militares mueren una vez que las naciones que las alumbran ganan la confrontación que las inspiran.

Del recetario de frases "ad hoc" me parece adecuado elegir la que afirma que "*la función crea el órgano*" para, en un ejercicio intelectual, concluir que *el órgano sin función no tiene porvenir*. Es responsabilidad del *organismo* del que forma parte el órgano determinar si existe la función, o *qué mutación sufre ésta*, para decidir sobre la permanencia de aquél, o las adaptaciones que requiere en vista de la nueva función. Pues, si perviviera sin este análisis, o bien se atrofiaría con el tiempo (ya que el organismo no le proveerá de los recursos necesarios para su desarrollo), o bien se hipertrofiaría, en el caso en que habiendo conseguido poder, quiera justificar su existencia.

El *casi imposible* lo encontraremos en el equilibrio de las proporciones, dado que en el análisis posterior a un esfuerzo bélico tienen mucha influencia dos importantes factores ambientales:

- El primer factor, el ansia por disfrutar los *dividendos de la paz*. El esfuerzo ha sido muy costoso (no caro, pues caro es aquello que tiene un precio exagerado respecto al bien que se adquiere y creo que el bien de la paz difícilmente es caro). Es, pues, pragmáticamente lógico detraer fondos de defensa para dedicarlos a menesteres de carácter social, de toda índole.
- El segundo factor consiste en la confianza global sobre la imposibilidad de resurgimiento del antiguo conflicto, o de nacimiento de uno nuevo interpretado por otro actor, pues

¿quién puede osar a enfrentarse a un poder que ha resultado victorioso en una confrontación de alto nivel?

Las alianzas murieron cuando se alcanzaron los fines que las alumbraron pues se estimó que había cesado la función y... el órgano se suprimió.

A los cinco años de autodisolución de su adversario definido, *la OTAN pervivía* y me preguntaba entonces¹: ¿por inercia?... ¿se está atrofiando?... ¿acabará hipertrofiada?... ¿cuál es su porvenir?... ¿es actualmente una organización sin misión, una reliquia de la guerra fría abocada a convertirse en obsoleta?

Se acusaba *al órgano* (a la OTAN) de buscar enemigo donde no lo había, para así justificar su existencia. Se acusaba *al organismo* de utilizar al órgano en funciones que no le son congruentes. Y se acusaba *a las naciones* de no saber siquiera si eran aliadas.

Los Estados –que en el pasado comprendieron que la disolución de los ejércitos, organizados para una contienda concreta, una vez finalizada aquélla era una pésima "inversión", pues los ejércitos permanentes elevaron las cotas de seguridad y *economizaron recursos al no tener que tejer y destejer periódicamente una estructura compleja*- estimaron que la disolución de una alianza que contaba con una estructura política y militar compleja, viva y comprometida con unos valores, sería un hito histórico que, a buen seguro, sería estudiado en siglos futuros como una intrépida solución que tuvo unos grandes costes en las décadas que le siguieron.

En la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno relativa a la Cumbre OTAN de 30 de mayo de 1989 –la Cumbre de los 40 años- apareció un novedoso apartado denominado: GLOBAL CHALLENGES (2), (que invito a leer) en uno cuyos párrafos aparece la siguiente afirmación: Trataremos de contener las nuevas amenazas emergentes a la seguridad.

En definitiva, se mantuvo la Alianza, aumentaron los socios miembros de este *Club de Seguridad*, se redefinieron las misiones, se amplió la zona de posible actuación, la Bandera OTAN ondeó en la antigua Yugoslavia, en Afganistán, en Irak, se declaró por primera y única vez el Artículo V... y, en los siguientes apartados, veremos cómo evolucionan: la terminología, los compromisos y su estructura.

2. DE LA TERMINOLOGIA

En la Cumbre de Roma de 1991, ve la luz el *Nuevo Concepto Estratégico*. En él se considera que el riesgo de (risk of) (probabilidad de) un ataque por sorpresa en centro Europa se ha reducido sustancialmente y que en contraste con la amenaza predominante del pasado, los

¹ Revista Ejército núm. 665 sept. 1995

² <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c890530a.htm> "Desafíos globales"

riesgos a (risks to) (contingencia (3) de un daño a) la seguridad aliada que permanecen son polifacéticos y multidireccionales y pueden aparecer de distintas formas. Establece que los intereses de seguridad de la Alianza pueden verse afectados por riesgos de (risks of) amplia naturaleza (proliferación de armas de destrucción masiva, corte del flujo de suministros vitales, terrorismo y sabotaje) (4). Cita el Art. 4 para consulta y coordinación de esfuerzos, incluyendo sus respuestas a tales riesgos y puesto que ya había comenzado la desmembración de la antigua Yugoslavia, además de una Declaración sobre la situación, considera que existe un gran riesgo de (probabilidad de) diferentes crisis que puedan desarrollarse rápidamente y requieran una rápida respuesta.

Más tarde, durante la Cumbre Washington de abril de 1999 en la que la Alianza conmemoró su 50 aniversario, se dio el espaldarazo al *Concepto Estratégico Revisado*, en el que se afirma que: *“los intereses de seguridad de la Alianza pueden ser afectados por riesgos de amplia naturaleza, incluyendo actos de terrorismo, sabotaje y crimen organizado y por el corte del flujo de recursos vitales”*.

Desde aquel abril de 1999, a junio a 2006, grandes conmociones azotaron a la seguridad y consecuentemente, variaron las percepciones sobre su vulnerabilidad.

El 8 de Junio de 2006, el Comité de Planes de defensa en sesión Ministerial aprobó la *GUIA MINISTERIAL 2006*. Importante documento que cubre el período hasta 2016, en el que se determina el Nivel de Ambición de la OTAN, las Directrices Políticas, el Objetivo de Fuerza 2008 y las Directrices sobre recursos (*establece como referencia un gasto en Defensa del 2% PIB y un 20% del total de cada nación, dedicado los gastos de equipo*).

Más tarde, en la *“Declaración sobre la Seguridad de la Alianza”* de la Cumbre Strasbourg - Kehl de 4 de Abril de 2009, después de afirmar, como líneas estratégicas fundamentales, que:

- *El Art. 5 del Tratado y la defensa colectiva, basada en la indivisibilidad de la seguridad aliada, son y continuarán siendo la piedra angular de nuestra alianza. La disuasión, basada en la apropiada proporción de capacidades nucleares y convencionales sigue siendo un elemento clave en nuestra estrategia general.*
- *Hoy, nuestras naciones y el mundo se enfrentan a nuevas y crecientes amenazas globales tales como terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, sus medios de lanzamiento y los ataques cibernéticos. Otros desafíos tales como la seguridad en la energía, el cambio climático, así como la inestabilidad que surge de estados frágiles y fallidos pueden también tener un impacto negativo en la seguridad de la alianza e internacional. Nuestra seguridad está de cada vez más ligada a la de otras regiones.*

³ Contingencia: Cosa que puede suceder o no

⁴ Se utiliza riesgo para enumerar los agentes o las acciones capaces de producir daños

Sin duda, las misiones clave de la OTAN serán las que conjuren los daños que puedan realizar las amenazas y es ahora, cuando la OTAN está a punto de aprobar el Nuevo Concepto Estratégico, cuando vuelve a hablarse de amenazas, abandonando el término "riesgo" de los años pasados. ¿Podíamos creer que "riesgo" era un concepto que había dejado de ser relativo, mayor riesgo para una misma amenaza cuando la capacidad de defensa es baja, y viceversa?

3. DEL COMPROMISO DE LA AMPLIACIÓN

La Alianza vio cómo la organización militar del adversario se desmoronó y cómo los nuevos gobiernos de naciones antes situados "al otro lado de la colina" pidieron la admisión en la Organización.

Así, 12 de esas naciones -de esos ejércitos- son hoy los miembros de OTAN (desde los Estados bálticos a Rumania y Bulgaria en el Mar Negro) haciendo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte la alianza más grande de la historia: el bloque más amplio de estados independientes comprometidos en la defensa de valores importantes, tales como, los derechos humanos, la democracia, y el imperio de la ley.



Ejercicio PFP en Moldavia

El impacto que ha producido la incorporación de estos países en cada uno de ellos ha sido trascendental para su seguridad y afirmación democrática. Y puedo afirmar que algunos que comenzaron siendo consumidores de seguridad, hoy son ya proveedores de ella. La Alianza ha realizado y realiza una labor impresionante en el aseguramiento de la estabilidad de todos los nuevos miembros. Y puedo afirmar que su percepción de las amenazas es muy distinta de la que tenemos los que durante el siglo XX estábamos ya en *este lado de la colina*.

Ahora bien, yo enfatizaría aquí que la Alianza, la OTAN, no es un ente supranacional, ni tal vez un ente como tal. Demasiado a menudo se habla de la OTAN como si fuera una institución autónoma con voluntad propia. La Alianza es la expresión de la voluntad

combinada de los gobiernos de las naciones que han decidido ser aliados en base a sus valores compartidos. Los logros de la Organización son los logros de los Aliados y sus fracasos son los fracasos de esas naciones.

La ampliación no solo hay verla como un incremento de recursos militares, sino también como un incremento de voluntades a poner en sintonía en los máximos órganos de dirección: El Consejo Atlántico (NAC, en su sigla en inglés) y el Comité Militar.

4. DE LA ESTRUCTURA DE MANDO

En la Cumbre de MADRID de julio de 1997 se dio luz verde a la reforma de la ESTRUCTURA DE MANDO DE LA OTAN (NCS, en su sigla en inglés)⁵ para que fuera más sencilla y más polivalente. En diciembre de 1997 el Comité Militar y el NAC dieron su aprobación a una Nueva NCS a la que pertenecía un nuevo Cuartel General (CG) que fue el primero que OTAN establecía en el solar español, desapareciendo a su vez el CG de COMGIBMED (6) entre otros muchos. Además, se modificó la anterior articulación de CCGG establecida desde un punto de vista de defensa del territorio para contrarrestar la agresión de un enemigo que ya no existía.

En la Cumbre de Praga de 22 de noviembre de 2002 se adoptó, entre otras, la decisión de reorganizar la NCS para facilitar las posibles operaciones (más sencilla, eficiente, eficaz y desplegable) armonizada con una nueva Estructura de Fuerza (NFS) (7). A su vez se decidió la creación de la NRF (8).

La nueva NCS significó grandes transformaciones. Ante todo, y sobre todo, desaparecía el concepto estático ligado a una zona de responsabilidad. Desaparecía SACLANT transformándose en Mando de Transformación (ACT, en su sigla en inglés) y SACEUR (9) se transformó en Mando de Operaciones (ACO, en su sigla en inglés) responsable de todas las operaciones de la OTAN. Se crearon tres Mandos Operativos Conjuntos, dos de los cuales dispondrían de Mandos Componentes Específicos subordinados Tierra, Mar y Aire (CC-Land HQ, CC-Mar HQ y CC-Air HQ, en sus siglas en inglés). Los dos terrestres deberían tener un carácter desplegable.

De acuerdo con esta nueva NCS, el 1 de julio de 2004 en Retamares, se desactivo el JCSRSW HQ (10) y se activo el CC-Land Madrid HQ que obtuvo su *plena capacidad operativa* el 30 de junio de 2006, tras la conducción de un ejercicio en el que participaron tres Cuarteles Generales de Cuerpo de Ejército.



⁵ NCS es una estructura de Cuarteles Generales financiados por OTAN

⁶ Commander, Gibraltar Mediterranean Command

⁷ NFS es un conjunto de Cuarteles Generales de varias naciones puestos a disposición de OTAN.

⁸ NRF: Fuerza (EXPEDICIONARIA) de Respuesta OTAN.

⁹ Supreme Allied Commander Europe

¹⁰ Joint Command Sub Regional South West (Mando Conjunto Subregional del Suroeste). El cambio de denominación muestra claramente el cambio de una estructura territorial a otra funcional.

Posteriormente, la Guía Ministerial de 2006 hace especial hincapié en la capacidad expedicionaria y desplegable de los Cuarteles Generales del Mando de Operaciones, incidiendo en su flexibilidad. Más tarde, el 24 de julio de 2006, se establecen las directrices para la revisión de las plantillas (11), con las que no solo se buscaba la flexibilidad y capacidad de despliegue, sino también, una reducción de la Estructura de Cuarteles Generales, buscando una reducción importante en el coste económico asociado.

El primer borrador de estructura del IMS (12) preveía la práctica eliminación de los Mandos Componentes, quedando tres Mandos Conjuntos, con una nueva capacidad interna apta para el despliegue DEPLOYABLE JOINT STAFF ELEMENT (DJSE) (13) y un CG marítimo y otro CG aéreo dependientes directamente de ACO.

Los intensos debates y complicados estudios que siguieron ese primer borrador se desarrollaron por tres vías diferentes:

- La primera conceptual: ¿Cómo se debía estructurar y hacer funcionar el concepto DJSE?
- La segunda de personal: ¿Cuanto personal militar y civil debía ubicarse en cada cuartel?
- La tercera relacionada con la ubicación de los Cuarteles Generales: ¿Cuales se cerraban y cuales se mantenían?

En esencia: ¿cómo funcionar desplegado?, ¿cuánta gente se necesita para ello? y ¿donde se estacionan para instruirse.

Durante los estudios, se estableció el funcionamiento de los DJSE (compuestos por tres elementos: un elemento de Mando y Control desplegable, un Elemento Logístico capaz de mandar un Grupo Conjunto Logístico de Apoyo a la fuerza desplegada y un elemento de apoyo a ambos conjuntos). Este trabajo, liderado por ACO, fue realizado por los Mandos Componentes terrestres de Madrid y Heilderberg.

Además, se hizo constar el volumen e importancia de algunas de la funciones que realiza la OTAN, menos conocidas, como son todas las relacionadas con el acceso e integración de los Ejércitos de los nuevos aliados (para CC-Land Madrid: Eslovenia, Bulgaria, Hungría, Rumania, Albania y Croacia), la cooperación militar (Reuniones Expertos Estado Mayor, Equipos Entrenamiento) con los miembros PfP, Dialogo Mediterráneo etc., las validaciones y certificaciones previas de los CCGG de la NFS antes de integrarse en una rotación de la NRF (14), validación de comunicaciones durante ejercicios (STEADFAST CATHODE), seminarios,

¹¹ Guía política para la revisión de plantilla de paz de la estructura de mando.

¹² International Military Staff (Estado Mayor Militar Internacional).

¹³ Elemento de Estado Mayor Conjunto Desplegable

¹⁴ NATO Response Force (Fuerza de Respuesta de la OTAN)

CIMIC (15), conferencias, equipos de trabajo para la implementación de Doctrina y Procedimientos operativos, y un largo etc.



Al mismo tiempo se ponía en valor su capacidad para constituir en sucesivas rotaciones la parte fundamental del CG de Kabul (en septiembre de 2006, CC-LAND Madrid organizó por primera vez en la OTAN un JLSG (16) que formó parte de la NRF 10, constituyendo el primer JLSG desplegado en zona (KFOR (17)). También, durante este tiempo realizó ejercicios en Moldavia, Georgia y un largo etc.

La decisión final del NAC (18), que quedo implementada el 1 de marzo de ese año, fue la de mantener los dos CC-MAR, los dos CC-AIR y transformar los dos CC-LAND, cambiando su estructura para convertirse en “Force Command HQ”, base de dos DJSE cada uno. La solución de mantener los DJSE separados del CG Conjunto con el que actuarían fue avalada por la bondad del concepto “*train as you fight*” (adiestrarse como se combate -si estarán separados operando, adiéstreense separados-).

Al mismo tiempo la “cartera de pedidos” de *ready to go*¹⁹ para el CG de Madrid durante el periodo 2010/2011 quedó establecida en proporcionar un DJSE a la NRF en rotación durante todo 2010, otro en igual situación durante todo 2011 y un JLSG HQ desplegado en KFOR durante todo 2010; mientras Heilderberg constituía el núcleo del CG de Kabul durante 2010. Por supuesto que ambos CCGG continuarían con todas las funciones asociadas y complementarias, pero con una plantilla más reducida.

5. Y... ¿AHORA?

La OTAN se ha convertido en la primera organización de seguridad mundial. Durante sus 60 años de existencia ha demostrado una capacidad única para ponerse a la altura de cada desafío y adaptarse a los continuos cambios.

Esta OTAN no sólo es “distinta a la que conocieron nuestros padres” (como decía el antiguo Secretario General Lord Robertson). Esta OTAN en la actualidad es una organización moderna, con vocación exterior, ávida por cooperar con países y organizaciones internacionales, por integrar organizaciones no gubernamentales en sus operaciones, y que tiene muy presente la seguridad humana. Pero es una OTAN que debe ser eficiente y que, en último extremo, debe ser eficaz en las operaciones de combate.

La enorme expansión producida en los últimos años en la Alianza Atlántica, que pasó de 16 miembros en 1989, a 28 en abril de 2009, así como la aparición de amenazas multipolares, han producido inevitablemente una OTAN más heterogénea, donde cada vez resulta más

¹⁵ Civil Military Cooperation (Cooperación Civil-Militar)

¹⁶ Joint Logistic Support Group (Grupo Logístico Conjunto de Apoyo)

¹⁷ Kosovo Force (Fuerza de la OTAN en Kosovo)

¹⁸ North Atlantic Council (Consejo del Atlántico Norte)

¹⁹ Listo para desplegarse)

complejo unificar percepciones de amenazas y acordar intereses comunes. Esto tiene su natural reflejo en el ámbito militar, donde las naciones cuestionan cada vez con mayor frecuencia aspectos que antes apenas eran discutidos, como el reparto de cargas en las operaciones o las limitaciones nacionales en las mismas, las conocidas “caveats”, que en realidad son la disyuntiva de cada nación para conciliar la eficacia militar con minimizar las bajas propias, y que restringen a veces hasta extremos poco razonables el planeamiento y la ejecución de las actividades operativas.

Y es que la cuestión de fondo, el cambio más notable que se ha producido en este ámbito, es que si antes la OTAN compartía una percepción común de la amenaza existente y las disensiones se circunscribían a la mejor forma de hacerle frente, en el momento presente la realidad es que esa percepción común se encuentra diluida, difuminada en sus perfiles, lo



que trae consigo la lógica dificultad de alcanzar acuerdos y la imagen de disensión que de forma inevitable agrieta la cohesión entre los aliados. De todos modos, en estos casos, a mí me gusta recurrir a la frase de Churchill cuando afirmaba que *“es malo discutir con nuestros aliados, pero mucho peor es no tener aliados con los que discutir”*.

Celebración del X Aniversario de Retamares

Mientras la esencia permanece, construimos la OTAN todos los días. Está claro que hoy, nuestra Alianza está más ocupada que nunca y está llamada emprender más y más misiones en lugares distantes.

En este sentido, estoy profundamente convencido que el futuro Concepto Estratégico debe estar firmemente basado en los valores. La democracia, la libertad, la solidaridad y los derechos humanos son los principios clave que jamás debemos comprometer. Éstos no son sólo los pilares de nuestro estilo de vida, sino que también nos proporcionan la brújula moral que guía nuestras políticas de seguridad.

En mi opinión, hay que evitar a toda costa las reiteraciones y vaguedades que produzcan diversidad en la interpretación e incapacidad para la acción. Se debe velar por el crecimiento del órgano en línea con la función que le da su razón de ser. Aunque siempre se debe tener en cuenta que normalmente aquellas capacidades militares de las que se prescinde son muy difíciles de recuperar, sobre todo cuando más se necesitan.

Al respecto, quiero finalizar enfatizando que la Alianza es la expresión de una voluntad única que posee una estructura de mando permanente bajo una misma bandera, constituida por Cuarteles Generales propios, que son un auténtico crisol donde se alean los conocimientos del arte-ciencia militar de profesionales de 28 naciones aliadas, dispuestos y disponibles de forma permanentemente.

*Teniente General ET(R) Cayetano Miró Valls
Comandante del Cuartel General de la OTAN en Madrid
Junio 2006 – Marzo 2010*