

# CAPACIDAD DE RESPUESTA MILITAR DE LA OTAN. REFLEXIONES A LA LUZ DE UN ¿FRACASO?

Por SATURNINO SUANZES FERNÁNDEZ DE CAÑETE

## Introducción

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es, posiblemente, una de las organizaciones internacionales que más críticas ha recibido durante los últimos años, críticas tanto más incisivas cuanto más nos alejamos del final de la guerra fría, después de la cual, según algunos, perdió su razón de ser y existir.

Este capítulo supone, de hecho, un nuevo análisis crítico sobre su evolución reciente, desde una perspectiva más militar que política, pero no por ello pretende ignorar la importante contribución de la Alianza Atlántica en favor de la paz y la prosperidad de nuestro entorno.

Existe, a mi modo de ver, una imagen especialmente significativa a la hora de juzgar la utilidad de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa, en general, y de la OTAN, en particular, y es la de esos miles de militares que, vistiendo uniformes y sirviendo a banderas diferentes, comparten, en este preciso instante, salas de reunión o escenarios de conflicto en medio mundo, sobre todo por que, hasta hace bien poco, muchas de esas banderas luchaban entre ellas hasta la aniquilación, en una mala costumbre heredada de nuestros padres a través de los siglos; «una larga guerra civil europea» que diría el almirante Sanfelice, viejo lobo de mar de la Alianza (1).

---

(1) «ESDP Decision-making Pilot Seminar», conferencia pronunciada por el almirante Ferdinando Sanfelice di Monteforte, Roma, 30 de octubre de 2008.

Con las dos grandes guerras mundiales del siglo pasado, como telón de fondo, conviene a veces recordar de dónde venimos, echar un vistazo a nuestras calles y compararlas mentalmente con cualquier humeante imagen de posguerra, para comprender que incluso cuando parece que no tenemos muy claro hacia dónde nos dirigimos, lo importante es que vamos juntos, no separados y mucho menos enfrentados, como en otros tiempos.

Sin embargo, eso no parece suficiente. Una organización tan descomunal como la OTAN no puede limitarse a servir únicamente como foro de diálogo, a cimentar, política y socialmente, el espacio euroatlántico, a ser ese «motor del consenso» (2) que ha llegado a llamarle alguno. La OTAN nació para defenderse de un enemigo concreto, de unas fuerzas militares concretas y si logró la disuasión fue porque consiguió aglutinar unas capacidades militares suficientemente sólidas y adiestradas –en términos más actuales, «creíbles»– para conseguirlo. Cierto es que también supo emprender, junto con la de armamentos, una carrera política paralela que le ayudó a alcanzar sus objetivos y que se materializó, entre otras muchas cosas, en una serie de ampliaciones que fueron reforzando su potencial militar pero sobre todo político.

El nuevo escenario creado tras la desaparición del Pacto de Varsovia no resultó tan concreto. La nueva amenaza militar no parecía tan concreta como la que representaron en su día los carros T-72 o los submarinos *Typhon* soviéticos; ni siquiera tan militar. El sistema de planeamiento de fuerzas tradicional basado en situar a un lado de la balanza el potencial del enemigo para tratar de equilibrarlo, en peso y especie, dejó de funcionar al carecerse de enemigo, peso y especie, sobre los que fundamentar los cálculos.

Cierto es que se ha hecho lo que se ha podido. En el año 1999 vio la luz un nuevo Concepto Estratégico que de alguna manera trataba de adivinar –en algunos casos con precisión profética– cuáles habrían de ser nuestros problemas en el siglo XXI e incluso qué tipo de contrapeso debíamos poner en nuestro lado de la balanza en términos de capacidades, fuerzas y esfuerzos de cooperación internacional.

De esta época, reciente pero a la vez tan lejana, data el concepto de CJTF (*Combined Joint Task Force*), la Iniciativa de Capacidades de De-

---

(2) CLARK, W. K.: *Waging Modern War*, p. 14

fensa (DCI) y el arranque de una cadena de incorporaciones que aún continúa y que reúne ya a 28 miembros de pleno derecho.

La máquina de propaganda de la Alianza ha plasmado todas estas adaptaciones en una buena colección de folletos, de acabado impecable, pero que como suele pasar con todas las «proclamas comerciales», a veces esconden algunas flaquezas inconfesables.

Esconden, en otras cosas, limitaciones y fracasos como el reciente de la NRF (*NATO Response Force*) que, convertida en el proyecto estrella de respuesta militar de la Alianza de principios del siglo XXI, no ha conseguido alcanzar la FOC (*Final Operating Capability*), al menos al nivel que se proponía y se esperaba.

Conviene llamarlo fracaso porque desde luego no ha sido un éxito, pero conviene también establecer matices porque los fracasos sólo son eso cuando consiguen que nos demos por vencidos y no es eso lo que acabará proponiendo este capítulo.

Este revés establece por extensión razonables dudas, no obstante, sobre el acierto de otras grandes ideas de los años noventa, es decir, sobre la ya mencionada CJTF o sobre las varias iniciativas de capacidades militares cuyo objetivo consistía en poner a la OTAN en disposición de afrontar el nuevo escenario multipolar surgido tras la desaparición del Pacto de Varsovia.

La cuestión es que, en los años noventa, la idea de una fuerza multinacional desplegable, capaz de superar la rigidez geográfica propia del escenario bipolar, tenía muchísimo sentido. La visión profética que preveía la proliferación de un sinfín de riesgos y amenazas de índole diversa, en sustitución del enemigo soviético, también se cumplió con precisión matemática. Sin embargo, los cálculos internos sobre las posibilidades de la propia Alianza no han resultado tan acertados; no cuando 20 años después de la caída del Muro y a pesar de todos los acontecimientos vividos, no hemos sido capaces de «fabricar» un mecanismo de respuesta militar sólido y adaptado al escenario estratégico reinante.

Una vez más, creo necesario levantar el pie del acelerador de la crítica para reconocer el esfuerzo realizado hasta la fecha, tanto por las naciones miembros, como por la propia OTAN, en el desarrollo de una fuerza acorde con las necesidades estratégicas del momento pero, tal vez, en la aproximación ensayo-error, el error haya resultado demasiado grueso.

En cualquier caso, un análisis sincero, frío e innovador, sobre las causas de estos errores puede arrojar bastante luz, no sólo sobre los reajustes que conviene introducir en los mecanismos de respuesta militar de la Alianza, sino sobre la tradicional idea de seguridad y defensa heredada del siglo XX, pero que empieza a quedar trasnochada.

### **La guerra fría, aquellos años maravillosos**

Durante la guerra fría, la Unión Soviética llegó a acaparar un arsenal militar que, entre otras cosas, incluía 4.000.000 de soldados, 42.500 carros de combate y 31.500 piezas de artillería, por dar algunas cifras; cifras que en algunos casos duplicaban o triplicaban las equivalentes del total de los países de la OTAN.

Cierto es que la guerra fría no puede entenderse únicamente en términos de armamento convencional, pues lo más notable del periodo se escribió en clave nuclear. Sin embargo, a los efectos de este trabajo, el armamento nuclear puede ser obviado pues, hasta cierto punto, su utilización supondría un cataclismo de tal calibre que, de producirse, anularía cualquier otro tipo de razonamiento de corte convencional y en caso contrario, podemos despreciar su existencia.

Limitándonos, pues, al campo de las armas convencionales, la guerra fría fue una época de tremendo desarrollo que acabó convirtiendo a los ejércitos de los países de la Alianza en unas preparadísimas máquinas de combate, cuyo nivel de excelencia es necesario conocer y considerar para comprender hasta que punto mediatiza la actual capacidad de Occidente para adaptarse conceptualmente al nuevo escenario estratégico.

Los números anteriores, siendo significativos, no dicen tanto como la enorme creatividad tecnológica y doctrinal que tuvo lugar desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta el final del siglo XX.

Los que nos educamos en las aulas de las academias militares de la guerra fría conocemos bien la enorme complejidad técnica del combate para el que fuimos preparados.

Cada nuevo sistema de armas aparecido en cualquiera de los dos bloques contaba a los pocos meses con su homólogo mejorado en el bloque contrario. La llamada industria de defensa trabajaba contrareloj y no paraba de crecer sustentada por unos generosos presupuestos legiti-

mados, política y socialmente, por las ostentosas proclamas soviéticas, como aquel famoso «os enterraremos» de Kruschev. Esto es importante mantenerlo en mente para comprender algunas de las inercias que hoy encontramos difícil de vencer. Luego volveremos a hablar de ello.

Como resultado de todo esto, la guerra fría produjo unas fuerzas muy preparadas y altamente sofisticadas, lo que justificaba el mantenimiento de la tradicional especialización de lo militar como instrumento del Estado. También de esto volveremos a hablar.

Para ilustrar esta idea y permitir al lector comprender el alcance de lo que llegó a ser la polarización militar de «aquellos maravillosos años» –no es una frivolidad pero resulta que, desde el punto de vista puramente profesional, los años de la guerra fría resultaban mucho más gratificantes y el trabajo mucho más interesante y divertido que el de hoy en día– propongo el ejemplo del buque de guerra del periodo en cuestión.

Detrás de esa figura estilizada de color gris hay mucha más historia de la que a simple vista se hace evidente. Un buque de guerra, durante los años de la guerra fría, digamos una fragata, sufrió, como cualquier otro sistema de armas, una revolución tecnológica impresionante. Al ritmo de los avances en el campo de la electrónica digital, los barcos comenzaron a integrar, entre otros, sistemas de radar de superficie, aéreos y de dirección de tiro, que hacían que la tecnología de una de estas naves superara, en entidad y complejidad, a la de cualquier aeropuerto del mundo.

Lo mismo puede decirse de sus sensores submarinos, sólo que en esta ocasión es necesario añadir las dificultades propias de un medio de propagación como el agua, donde la temperatura y la salinidad afectan a la detección de los blancos y complican la solución del problema, convirtiendo con todo ello a la guerra submarina en una especie de rama avanzada de la ciencia. Y es que aquellos años vieron, de manera paralela al desarrollo tecnológico, una también increíble evolución del adiestramiento, la doctrina y la especialización del personal, en contra de esa visión, un tanto popular, del militar iletrado y ocioso.

Existía efectivamente, ya se ha dicho, un enemigo concreto, dotado de un armamento concreto, con unos nombres y apellidos concretos, como aquellos *Krivac*, *Kirov*, *Slava*, *Oscar*, *Kilo*, *Typhoon*, MIG-23, MIG-25, MIG-29, MIG-31 que una y otra vez repasábamos en interminables sesiones de inteligencia fotográfica; y una necesidad imperiosa de defenderse de dicha amenaza. Por ello, una fragata de la época de la guerra

fría se dotaba y preparaba para repeler un ataque simultáneo de buques de superficie, submarinos y aviación, recibir impactos, hasta en cuatro lugares diferentes del buque y, a pesar de ello, seguir combatiendo.

Eso significaba disponer de 200 hombres, por fragata, preparados, mentalizados, adiestrados, especializados –algunos de ellos en ramas muy complejas que requerían de programas de estudios largos y costosos– y de todo un montaje de infraestructuras, escuelas, desarrollos doctrinales, ejercicios y maniobras, necesarios para mantener la capacidad de actuar ante el enemigo al nivel requerido.

Paralelamente, se fue entretejiendo un cada vez más complejo enjambre industrial y económico que iba sustentando el desarrollo de las aludidas capacidades militares. Sobre la base de la experiencia obtenida durante la Segunda Guerra Mundial y los conflictos regionales posteriores (Vietnam, Corea o cualquiera de las guerras árabe-israelíes), tuvo lugar un increíble avance tecnológico, especialmente en los campos de la electrónica, los circuitos integrados o los materiales, que no sólo fueron dotando a Occidente de una poderosa herramienta militar, sino a sus economías de una no menos importante red de empresas armamentísticas.

Compañías como McDonnell Douglas, British Aerospace, Lockheed Martin, Dassault, General Dynamics, Aeroespaciales, Marconi o la misma Empresa Nacional Bazán, a cuya sombra florecieron cientos y miles de subcontratas, se convirtieron en motores de la economía nacional de algunos países y la regional de muchos otros.

El periodo de la guerra fría, en definitiva, caracterizado por la agresividad ideológica del enemigo y la concreción de su amenaza, obligó a la OTAN a desarrollar una capacidad de respuesta militar, con toda la carne en el asador, donde los Ejércitos occidentales alcanzaron unos niveles de preparación, humana y tecnológica sin parangón en la historia de la humanidad y que, lejos de limitarse a afectar al entorno puramente militar, acabó modelando parte del tejido industrial, económico y social de sus naciones miembros.

Desparecida la amenaza, no obstante, cabría preguntarse si los esfuerzos por nuestro lado se han reducido en la misma proporción, reorientado convenientemente o mantienen, por el contrario, algunas inercias difíciles de vencer que, tal vez, nos empujan en la dirección equivocada, al menos unos grados.

## La caída del Muro, el paseo iraquí y las nuevas guerras

La caída del muro del Berlín, icono de la desintegración de la Unión Soviética y por ende del Pacto de Varsovia, supuso un hecho histórico y estratégico de tal calibre que, a penas en una década, la de los años noventa, su utilización académica quedó completamente quemada. Tan es así que cualquier referencia al Muro, a principios del siglo XXI, se consideraba de Perogrullo y carente de originalidad alguna en cualquier foro de seguridad y defensa.

Personalmente nunca he terminado de comprender esto pues considero que ni siquiera hoy, 20 años después, hemos sido capaces de superar completamente los planteamientos de aquel periodo.

Sin embargo, y mientras la OTAN debatía su reorientación tras la desaparición del «entrañable» enemigo ruso, un hecho digno del premio al mejor guión histórico iba a sacarnos de dudas sobre el verdadero estado en que había quedado el equilibrio mundial: la guerra del Golfo.

### *La guerra del Golfo*

La guerra fría y a pesar de episodios especialmente calientes y desagradables como Vietnam, transcurrió sin que todo el arsenal tecnológico y humano acumulado durante las últimas décadas fuera utilizado al límite de sus posibilidades.

La guerra del Golfo y más concretamente la operación *Tormenta del Desierto*, por encima de cualquier otra conclusión de carácter geoestratégico, puso de manifiesto hasta qué punto Occidente había abierto una brecha en cuestión de capacidades militares con el resto del mundo, durante el periodo de la guerra fría.

Antes de comenzar la guerra del Golfo, Irak poseía el cuarto Ejército del mundo por lo que el enfrentamiento que estaba a punto de comenzar iba a suponer una calibración, más que válida, del verdadero nivel de preparación de las fuerzas norteamericanas y por extensión, aunque en menor medida, de las del resto de las naciones de la coalición, diseñadas sobre estándares similares. Suponía igualmente una oportunidad de medir la eficacia del arsenal soviético –aunque después del año 1989 esto no era ya tan importante– dado que gran parte del armamento iraquí era de origen ruso.

El resultado es ampliamente conocido pero conviene fijarse en algunas cifras y en algunos detalles concretos para adquirir una verdadera conciencia de lo sucedido.

El número de bajas de la coalición, debido a fuego enemigo, fue de 200, aproximadamente, mientras que el equivalente de las fuerzas iraquíes se estima en unas 200.000.

Esta goleada, que además tuvo lugar en campo contrario con el consiguiente esfuerzo logístico y de planeamiento, es suficientemente representativa, pero lo es aún más si nos fijamos en cómo se produjo.

Como ya se advertía en el apartado anterior, el análisis de las frías cifras correspondientes a los arsenales de los contendientes de un conflicto bélico no es siempre un criterio acertado a la hora de profetizar su resultado. La tecnología, pero sobre todo el adiestramiento, la doctrina, la moral y el liderazgo son completamente decisivos a la hora de alcanzar la victoria. El general Schwarzkopf llegó a decir, al finalizar la guerra, que incluso si todos los recursos, materiales y humanos, se hubieran invertido entre Irak y la coalición, el resultado hubiera seguido siendo favorable para la segunda. *La coalición vino a jugar e Irak, sencillamente, no.*

Y es que todas esas décadas de preparación, experiencia y mejora continua, habían convertido a Occidente y de una manera muy especial a Estados Unidos, en unos auténticos profesionales de la guerra moderna, en un mundo de aficionados.

Uno de los ámbitos en los que esto resultaría más cierto y más dramático fue el de la campaña aérea.

A principios del año 1991, cuando la guerra estaba a punto de alcanzar su momento más álgido y el enfrentamiento terrestre a punto de comenzar, las fuerzas de la coalición habían conseguido reunir un total de 2.790 aviones de combate y apoyo. Esto significa 2.790 aparatos en perfecto estado, con todos los sistemas de vuelo y combate operativos –por lo menos en el momento de comenzar el conflicto– todos los equipos de mantenimiento necesarios para mantenerlos en dicho estado y, por supuesto, dos o tres pilotos o dotaciones perfectamente adiestradas por avión.

Este despliegue contaba, por si fuera poco y además de todo el inventario habitual de F-18's, *Mirages* y *Tornados*, por citar los más conocidos, con algunos modelos que apenas habían sido vistos hasta el momen-



to como el F117A *Stealth*, cuyo diseño y tecnología le permitía pasar desapercibido ante los radares iraquíes o el propio misil *Tomahawk* que, utilizado de manera masiva, consiguió batir un buen número de blancos sin poner en peligro la vida de las dotaciones.

La cifra equivalente en el lado iraquí era de 1.000 aviones –es decir aproximadamente una proporción de uno a tres– aunque si se tiene en cuenta el estado de mantenimiento y la preparación de sus pilotos no resultaría excesivamente optimista imaginar desproporciones aún mayores.

Una muestra especialmente reveladora de ello la proporciona el resultado de los enfrentamientos de combate aéreo, buena muestra de las habilidades de uno y otro bando, que al final del conflicto arrojó un escandaloso 35-0 a favor de la coalición.

Como resultado de todo ello, a la semana de comenzar la ofensiva aérea la fuerza aérea iraquí había desaparecido totalmente del mapa, su sistema de defensa aérea había sido neutralizado completamente y la superioridad aérea conseguida, es decir, el cielo iraquí estaba en manos de la coalición.

Más significativo aún fue el resultado de la batalla terrestre, donde al Ejército iraquí se le suponía una gran capacidad de combate.

Se podrían escribir cientos de párrafos –de hecho existe una amplia bibliografía de la operación *Tormenta del Desierto*– sobre las diferentes fases y pormenores tácticos de la ofensiva terrestre, pero valga la experiencia personal de uno de los comandantes de un batallón de carros iraquí para comprender el grado de superioridad de la coalición:

«Cuando la guerra comenzó, tenía 39 tanques T-72; después de 38 días de ataque aéreo, bajamos a 32. Después de 20 minutos de combate contra el II Regimiento de Caballería Blindada, no nos quedaban tanques.» No había rival.

En definitiva, se puede decir, sin temor a exagerar, que, tanto el sistema de alianzas puesto en marcha desde el final de la Segunda Guerra Mundial, como el apabullante desarrollo de sus ejércitos, durante el periodo de la guerra fría, habían convertido a Occidente en un club militarmente invencible y esto, de alguna manera, transmitía un claro mensaje a la humanidad. Mensaje que, por otra parte, venía a proporcionar credibilidad a las palabras del presidente Bush, del 11 de septiembre de 1990 ante el Congreso, en las que anunciaba el nacimiento de un nuevo orden mundial.

## *Los Balcanes*

Inmediatamente a continuación de la guerra de Golfo, Occidente y de una manera especial la OTAN afrontaban su primer reto dentro de este nuevo orden aunque esta vez en un escenario mucho más cercano, geográfica y culturalmente: los Balcanes.

Los conflictos surgidos tras el desmembramiento de la antigua Yugoslavia convirtieron a esta región en un auténtico hervidero donde la virulencia de los enfrentamientos, de tintes genocidas, estremeció al mundo entero e hizo saltar las alarmas de una Europa que todavía mantenía en la retina el origen balcánico de la Gran Guerra de 1914.

Mucho dio que hablar, en su momento, la inicial pasividad de Occidente ante las atrocidades de que cada día nos hacían testigos las cámaras y los teletipos e incluso los más pacifistas empezaron a clamar por una contundente respuesta militar como la del golfo Pérsico. Pero el escenario era muy diferente y, sin embargo, prototipo de lo que estaba por venir tras toda una historia de enfrentamientos directos por los campos de batalla del mundo.

Tanto la guerra de Bosnia-Herzegovina, de principios de los años noventa, como su prolongación en Kosovo en el año 1999, no se iban a parecer en nada a la guerra del Golfo. En palabras del propio general Wesley K. Clark, uno de los principales protagonistas en la resolución de ambos conflictos:

«No había un consenso internacional claro para asumir el enfrentamiento, tampoco un motivo claro, el apoyo de la opinión pública era confuso, no se había realizado un despliegue ni un asentamiento logístico previo, el entorno del teatro de operaciones era increíblemente complejo, con un clima, demografía y condiciones geográficas tremendamente difíciles. Para las Fuerzas Armadas de Estados Unidos no era ni el conflicto para el que nos habíamos preparado ni aquel que queríamos luchar» (3).

Demasiados cambios para un periodo de tiempo tan pequeño. En el año 1989 la OTAN y Estados Unidos se quedan sin el enemigo para el que se habían preparado a conciencia durante décadas. En el año 1991 se barre del mapa a uno de los ejércitos más potentes del planeta sin apenas despeinarse y, sin embargo, el resto de los años noventa nos deparaba

---

(3) CLARK, W. K.: *Waging Modern War*, p. 19.

escenarios, cercanos y difíciles, donde todo ese potencial de guerra se antojaba tan inmenso como inservible; por lo menos a simple vista.

En efecto y aparte de todas las preocupaciones de carácter estratégico y operacional del general Clark, desde una perspectiva más táctica, digamos de «campo de batalla», las peculiaridades del escenario balcánico tampoco resultaban muy halagüeñas. Por un lado y a pesar de la violencia del choque siempre resulta más sencillo enfrentarse a un enemigo en combate abierto que conseguir que varias facciones de un conflicto, por lo demás ajeno, dejen de luchar entre sí, cuando además lo hacen en su propio terreno. En ese supuesto no se esperaban combates aéreos, ni enfrentamientos entre carros, donde demostrar las habilidades alcanzadas durante la guerra fría. La tecnología y las armas de precisión estaban ahí y, sin embargo, ¿cuáles serían los posibles blancos?

«¿Qué bombardear?» (4), esa parecía ser la cuestión, tanto durante los esfuerzos de planeamiento encaminados a detener la guerra de Bosnia-Herzegovina, como los que tendrían lugar, unos años después, para frenar la presión serbia sobre Kosovo. ¿Iba a servir todo ese poderío militar para algo más que para enfrentarse a un enemigo en el desierto?

La respuesta, como suele pasar en ocasiones, la iba a proporcionar el propio enemigo, tal vez, sin darse cuenta de sus futuras implicaciones.

Durante las largas reuniones que tuvieron lugar en la base aérea de Wright-Paterson, en Dayton, para buscar un acuerdo que diera fin al conflicto de Bosnia-Herzegovina, se llegó a un punto muerto donde todas las esperanzas de alcanzarlo habían terminado por desvanecerse. A la mañana siguiente, para sorpresa de todos, había un acuerdo sobre la mesa. Unas semanas después, en una visita a Belgrado de la delegación estadounidense para ultimar los detalles de la firma, el presidente Milosevic hizo un aparte con el general Clark con el que mantuvo una conversación bastante significativa y reveladora:

«Bien, general Clark, debe estar usted encantado de que la OTAN haya ganado esta guerra», refiriéndose a los últimos combates en Bosnia, a los que el Acuerdo de Dayton iba a poner fin.

«Señor presidente, la OTAN ni siquiera ha luchado en esta guerra. Usted la ha perdido ante croatas y musulmanes.»

---

(4) CLARK, W. K.: *Waging Modern War*, p. 83.

«No», contestó Milosevic, «Ha sido su OTAN, sus bombas y misiles, su alta tecnología la que nos ha derrotado. Nosotros los serbios nunca habiéramos podido con eso» (5).

El mensaje de absoluta superioridad militar, enviado al mundo durante la guerra del Golfo, había sido captado. La misma capacidad de combate ideada para oponerse a los rusos no sólo valía para derrotar en el desierto a un líder tirano, por potente que fuera, sino también, al menos en parte, para interponerse entre varias facciones empleadas en aniquilarse mutuamente. Consecuentemente, las razonables dudas aparecidas al final de la guerra fría sobre la utilidad de la OTAN en el nuevo escenario, empezaban a disiparse y a adivinarse nuevas ocupaciones para la Alianza.

Además, aquellas quejumbrosas palabras de Milosevic pronunciadas durante la guerra de Bosnia-Herzegovina, sinceras o no, iban a probarse acertadas, para su pesar, en el posterior conflicto de Kosovo.

Efectivamente, del 24 de marzo al 11 de junio de 1999 tuvieron lugar los bombardeos de la OTAN sobre Yugoslavia bajo el nombre de operación *Allied Force*. Tanto el planeamiento como las grandes decisiones de la operación tuvieron mucho más de político que de militar. Por un lado estaba el difícil consenso de las entonces 19 naciones de la OTAN, por otro las iniciales reticencias de la Administración norteamericana a involucrarse en el conflicto y, en cualquier caso, a comprometer tropas en el terreno temiendo un nuevo Vietnam.

Como quiera que fuese, lo cierto es que finalmente se volvieron a utilizar aviones de combate y misiles de gran precisión, es decir medios militares, para solucionar un conflicto atípico. Una vez más y a pesar de alguna que otra acción de defensa aérea más o menos acertada, por parte de las fuerzas serbias, el poderío y la doctrina occidentales se mostraron avasalladoramente superiores. Los sistemas de armas de alto nivel tecnológico, la doctrina y el adiestramiento avanzado diseñados para neutralizar al enemigo en combate convencional, habían resultado útiles como «palanca de control» (*leverage*, es el término utilizado por el general Clark), con la que manejar la negociación política con un tirano.

Sin embargo, y a pesar del éxito final del enfrentamiento, el siglo XX iba a abandonarnos dejando sobre la mesa algunos interrogantes sobre las

---

(5) CLARK, W. K.: *Waging Modern War*, pp. 67 y 68.

características del arsenal militar de la OTAN en relación con el escenario estratégico reinante; interrogantes que el tiempo no haría sino acompañar de signos de admiración.

Más concretamente, muchos empezaban a preguntarse, por ejemplo, si todo ese «poder aéreo», que parecía bastarse por sí solo para ganar guerras, no estaba un tanto sobredimensionado. No podía ser igual, ni en cantidad, ni en calidad, ni en tecnología, ni en adiestramiento, la capacidad de combate aéreo desarrollada para neutralizar a los rusos, que la necesaria para obtener la superioridad aérea contra un enemigo dotado de un centenar de aviones, algunos de ellos obsoletos y mal mantenidos.

En el aspecto marítimo, donde paralelamente tenía lugar la operación *Sharp Guard* de embargo, de tráfico de armas en aguas del Adriático, la OTAN utilizaba, igualmente, fragatas con unas prestaciones muy superiores a las que requería la misión. ¿Eran necesarios buques diseñados para repeler una triple amenaza (aérea, submarina y de superficie) para buscar e interceptar posibles traficantes de armas? Y, sin embargo, ¿había otra opción? Esta pregunta iba a repetirse hasta la saciedad durante los años siguientes, pero no adelantemos acontecimientos.

En el aspecto terrestre, cuyo concurso obligado se impondría tras el fin de los bombardeos y los embargos, también resultó evidente una cierta falta de idoneidad en términos de capacidades militares. Muchas de las tareas impuestas a la KFOR (*Kosovo Force*), tales como el mantenimiento de la seguridad y el orden público, escapaban del ámbito teórico de actuación y preparación de las fuerzas enviadas pues tenían un carácter más policial que militar.

Durante el conflicto previo de Bosnia-Herzegovina, por ejemplo, los serbios organizaron una marcha civil contra unas fuerzas del Ejército de Estados Unidos que habían tomado una torre de televisión. Desde ella, las autoridades emitían una programación que no hacía sino interferir permanentemente con el proceso de paz. Llegado un punto la tensión se elevó tanto y la actitud de la multitud serbia alcanzó tal descontrol y violencia que el general Clark se vio obligado a telefonear personalmente al presidente Milosevic para advertirle:

«Nosotros vamos a defendernos y como no somos policías, usaremos armas militares». «Por favor, general Clark, ésta es una cuestión política.»

Contestó Milosevic, tratando de restar importancia al asunto y haciendo ver que le parecía exagerado el uso de la fuerza para un asunto menor:

«No se trata de un asunto político», replicó Clark, «Nosotros no tenemos armas no letales y como tendremos que defendernos, le aconsejo que haga que sus hombres se retiren» (6).

Mostrando claramente que no es que no quisiera distender la situación, sino que no podía, pues no tenía los medios apropiados para hacerlo.

Todo este recorrido sólo pretende demostrar una cosa. La OTAN y a pesar de la indudable necesidad de una política activa de cooperación internacional, no deja de ser una organización de defensa y, por tanto, fundamenta su credibilidad en una capacidad de combate acorde con la amenaza. Sin embargo, la amenaza estaba cambiando y el nuevo siglo que estaba a punto de comenzar, todavía deparaba más sorpresas.

### **Del 11 de septiembre de 2001 (11-S) a la NRF**

Efectivamente, la década de los años noventa había dejado un rosario de pistas sobre las características del nuevo equilibrio mundial con el que habría de empezar el nuevo siglo. Por un lado estaba el incontable liderazgo impuesto por Estados Unidos que, junto con el resto de sus aliados, especialmente los de la OTAN, habían demostrado una gran capacidad para salir airoso de los varios conflictos impuestos por la posguerra fría. Junto con ello, se había podido vislumbrar, igualmente, la naturaleza claramente diferenciada de las nuevas amenazas y, en consecuencia, de los medios necesarios para acometerlas y que no iban a ser, ni tantos, ni tan puramente militares como los que dejaba atrás el siglo XX.

Las sobresalientes capacidades militares de occidente se habían mostrado eficaces incluso en escenarios poco favorables como el balcánico, pero también es cierto que habían aparecido nuevas carencias hasta el momento impensables, como la de material antidisturbios, armas no letales y en general, un cierto tipo de adiestramiento de carácter policial.

No obstante todo ello, el siglo XX se cerraba triunfal con la famosa fotografía del presidente Clinton y Javier Solana durante la Cumbre de Was-

---

(6) CLARK, W. K.: *Waging Modern War*, p. 89.

hington de 1999 y las promesas, ahora sí, de un nuevo orden mundial de paz y prosperidad. Nos las prometíamos muy felices.

De esta fecha data el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN en el que se pretendía oficializar la nueva orientación de la Alianza ante el nuevo escenario que la década de los años noventa había ido perfilando. Evidentemente, desaparecía cualquier referencia a Rusia que no fuera en términos de cooperación y acercamiento. En cuanto a las nuevas preocupaciones, el nuevo Concepto Estratégico repetía hasta la saciedad la necesidad de mantener la disuasión –dicho de otra manera, mantener vigente el mensaje enviado durante la guerra del Golfo– y de prepararse para intervenir en crisis derivadas de «políticas de opresión, conflictos étnicos, etc.» (7), al más puro estilo balcánico.

El Concepto abría un nuevo capítulo en la defensa del área euroatlántica, trataba de asumir los tremendos cambios acaecidos pero, acorralado por la incertidumbre, pretendía hacer de la OTAN una organización válida para todo y a la vez para nada.

En el párrafo 24 y como de soslayo afirmaba:

«Los intereses de seguridad de la Alianza pueden verse afectados por riesgos distintos de carácter más general, en particular por actos de terrorismo, de sabotaje o de delincuencia organizada...» (8).

Pero la realidad es que, en términos generales, estaba redactado en términos de defensa, es decir, militares. Nadie había echado un vistazo a la bola de cristal.

### *El 11-S, una fecha clave*

A primeras horas de la mañana del 11-S –no es necesario relatar algo que todo el mundo conservará en la retina mientras viva– la muerte y la destrucción llegaron al mismísimo centro de Nueva York, en un hecho sin precedentes que ni siquiera habían sido capaces de ver las dos guerras mundiales del siglo anterior. Tres mil quinientos hombres y mujeres vivieron sus últimos momentos en circunstancias terribles mientras acudían o estaban ya sentados en sus puestos de trabajo. Luego les llegaría el turno a Madrid, Londres, Bali y muchas otras ciudades del mundo.

---

(7) Concepto Estratégico de la OTAN de 1999, párrafo 3.

(8) Concepto Estratégico de la OTAN de 1999, párrafo 24.

El enemigo, el nuevo enemigo, había aprendido bien la lección evitando los desiertos y las guerras convencionales, llevando el combate a un terreno más provechoso, utilizando asimetrías asesinas y como única doctrina, el suicidio. Ni la tecnología, ni las armas de alta precisión, ni todo ese adiestramiento acaudalado durante décadas, habían podido hacer nada para evitarlo. Nos habían golpeado por otro lado. La disuasión no es que hubiera fallado sino que, precisamente por haber funcionado, había iluminado la imaginación del enemigo.

Lógicamente, se podrá argumentar que ni la tecnología, ni las armas de alta precisión, ni la doctrina de la guerra fría, habían sido desarrollados para evitar atentados terroristas en el núcleo urbano de nuestras ciudades, pero es lógico también preguntarse hasta qué punto podemos llamar «defensa» a algo que no siempre está preparado para defender a nuestros ciudadanos de un enemigo exterior.

Cierto es que un escenario tan imaginativamente macabro como el del 11-S no podía haberse previsto entonces, menos aún plasmarse en procedimientos operativos, pero aquello dejaba claro que algo importante estaba llamado a cambiar.

A mi modo de ver y desde un punto de vista técnico y doctrinal, creo que el 11-S debería haber supuesto una revolución filosófica mucho mayor que la de la propia caída del Muro. Al fin y al cabo la desaparición de la Unión Soviética sólo iba suponer una variación en la entidad e inmediatez de la amenaza, pero el 11-S cambió su naturaleza y eso es mucho más dramático.

Sin embargo, sólo Estados Unidos fueron capaces de ver las implicaciones inmediatas de aquel hecho y de actuar en consecuencia creando un nuevo Ministerio, el *Homeland Security Department*, con la misión de aunar todos los recursos del Estado, policiales, militares e incluso del sector privado, para poco a poco ir disminuyendo el tamaño de las fisuras entre ellos, en aras de una seguridad integral. Este ejemplo puede arrojar algo de luz sobre el posible futuro de la OTAN, pero prefiero no adelantar acontecimientos.

Como quiera que sea, lo cierto es que a raíz del 11-S Estados Unidos emprendieron una serie de acciones contundentes para afrontar este nuevo orden mundial que empezaba a torcerse. Por un lado, atacando a los terroristas –en el más amplio sentido de la palabra– en sus propias guaridas, mediante operaciones puramente militares como la de Afga-



nistán y, en cierto modo, la de Irak; por otro, implantando un sistema de defensa por capas (*layered defence*) de su propio territorio (*Homeland*) con la participación activa y perfectamente coordinada de todas las instituciones de la nación, en un esfuerzo que se ha venido a llamar «interagencias» (del inglés *interagency*).

¿Qué ha hecho la OTAN mientras tanto? No poco. Para empezar, tras los atentados de Nueva York, la OTAN invocó, por vez primera en su historia, el artículo V y puso inmediatamente en marcha la operación *Active Endeavour* para luchar contra el terrorismo en el Mediterráneo Oriental, operación que todavía sigue en marcha. Podríamos hablar largo y tendido sobre la verdadera efectividad –que la tiene– de una misión de vigilancia marítima para luchar contra el terrorismo internacional, pero lo que considero más interesante en relación con el hilo argumental de este trabajo es el hecho de que por enésima vez desde el año 1989 nos encontramos con sistemas de armas de alta tecnología enfrascados en misiones cuyas exigencias quedan muy por debajo de sus características técnicas y de la preparación de sus dotaciones. Por enésima vez y con el agravante de que, desde la caída del Muro, este tipo de desproporciones operativas empezaba ya a convertirse en costumbre.

Paralelamente, mientras esto sucedía y como resultado de la Cumbre de Praga se produce el lanzamiento del concepto NRF. La NRF estaba llamada a constituirse como una fuerza conjunta y combinada, tecnológicamente avanzada, flexible y desplegable, que incluyera elementos de tierra, mar y aire, a la que pudiera serle asignadas misiones del amplio espectro a que aspira la Alianza, desplazándose para ello a largas distancias. La NRF se dimensionaba sobre una base humana de unos 24.000 efectivos, a plena capacidad operativa, podría empezar a desplegarse tras un preaviso de cinco días y ser capaz de sostenerse logísticamente en operaciones durante un mínimo de 30 días. En cuanto a su capacidad operativa, estaría compuesta de un componente terrestre de tamaño brigada, una fuerza naval consistente en un grupo de portaaviones, un grupo anfibio y un grupo de acción de superficie, un componente aéreo capaz de realizar trescientas salidas diarias y un componente de fuerzas especiales.

El objetivo de la NRF consistía en ser capaces de responder a los retos impuestos por un nuevo escenario estratégico, dominado, no sólo por la desaparición de la Unión Soviética, sino del propio 11-S, poniendo en disposición de la Alianza una fuerza de reacción de carácter permanente.

Evidentemente, una fuerza del calibre de la descrita no puede generarse de la noche a la mañana y para resolverlo se ideó el principio de rotación, mediante el cual cada contingente permanecería seis meses preparándose e integrándose y los seis meses siguientes estaría operativa, es decir, lista para entrar en acción.

Esta idea, prolongación del concepto CJTF de los años noventa, tenía, como ya se ha dicho, bastante sentido. Finalizado el periodo del enemigo concreto y localizado, dotarse de la capacidad de llevar fuerzas allá donde sean necesarias, en un mundo dominado por la incertidumbre, era lógico y sensato.

Sin embargo, a pesar de todas las referencias al nuevo escenario estratégico, la desaparición del Pacto de Varsovia, los dividendos de la paz y un largo etcétera, la iniciativa suponía, en gran medida, no sólo el mantenimiento de los estándares de combate de la guerra fría, sino su despliegue a larga distancia y en poco tiempo.

La verdad es que, *a priori*, el reto podía parecer razonablemente alcanzable. La nueva estructura de mandos desarrollada por la Alianza estaba diseñada de tal forma que el mando operativo de la NRF podía asignarse a varios de los cuarteles generales existentes para así equilibrar la carga de trabajo y asegurar la participación y el compromiso de todas las naciones. En cuanto a las fuerzas, su adiestramiento y certificación, la OTAN y sus miembros contaban con años de experiencia en el desarrollo de grandes ejercicios internacionales para la puesta en práctica del enorme *corpus doctrinal* atesorado durante el siglo XX.

En cierto sentido, se trataba de hacer lo mismo de siempre pero de una manera permanente, con una rotación de esfuerzos y un enfoque más expedicionario e integral.

Se estableció un calendario incremental en el que los diferentes hitos de integración de la estructura y de la fuerza, con todos sus elementos constituyentes, habrían de ser certificados en una prueba final FOC, que habría de tener lugar en el verano de 2006, durante el ejercicio *Steadfast Jaguar*, desarrollado en Cabo Verde. Aunque oficialmente se declaró que la NRF había alcanzado su plena capacidad operativa, la realidad es que se hizo con reservas debido a deficiencias en procesos logísticos críticos y en elementos de apoyo y, en cualquier caso, en cada rotación de la fuerza se hacía patente una evidente dificultad para satisfacer los requisitos de fuerza.

Un primer análisis de los factores que contribuyeron al fracaso invita a pensar que faltó realismo y sobró algo de presión por parte norteamericana, durante la génesis del concepto NRF, presión que la mayoría atribuye al entonces secretario de Defensa, Donald Rumsfeld.

¿Qué había pasado? Bueno, la realidad es que desde que la Unión Soviética se desintegró fue desapareciendo del ambiente la sensación de amenaza inminente y con ello los presupuestos de Defensa de todos los países de la OTAN se redujeron de una manera considerable. Por otro lado y a pesar de los dos grandes éxitos de la década de los años noventa, la guerra del Golfo y la resolución de las crisis balcánicas, la segunda guerra de Irak no resultó tan popular como la primera –si es que se puede hablar de la popularidad de una guerra– y esto aumentó, aún más si cabe, la aversión de la ciudadanía europea hacia las guerras.

Esta aversión, como es lógico, pronto se contagió a muchos de los principales líderes democráticos y éstos, aunque por un lado decían que sí a todas las iniciativas del Consejo Atlántico, por otro –bien por falta de apoyo popular, bien por falta de recursos– se encontraban incapacitados para cumplir con sus promesas.

El entonces secretario general de la OTAN, lord Robertson, llegó a decir, en relación con la «falta de generosidad» de los aliados para «rellenar» el Catálogo de Capacidades y unidades de la NRF, que no se podía dirigir una empresa mientras hubiera que pasarse el día dando vueltas con la «bandeja de las limosnas» (9).

Como quiera que sea y como resultado de todo ello, la OTAN se encuentra en estos momentos debatiendo la posibilidad de poner en marcha una versión más limitada del concepto de NRF, bajo el epígrafe de *Graduated Options*. Cualquiera que sea el sistema de puesta en marcha elegido para la fuerza, lo que parece seguro es que será menos ambicioso y sobre todo más realista y adaptado al verdadero compromiso de las naciones.

La cuestión, en cualquier caso, no es realmente qué va a pasar con la NRF, sino analizar fríamente y reflexionar sobre los motivos que nos han llevado hasta aquí y tratar de obtener una visión de la nueva OTAN que, mucho me temo, o es un poco más innovadora o simplemente no será.

---

(9) BELL, R.: «La transformación permanente de la OTAN», *Revista de la NATO*.

## Reflexiones a la luz de un ¿fracaso?

El fiasco de la NRF, a pesar de lo expuesto, no ha sido únicamente un error de cálculo. A mi modo de ver, no se han leído o no se han querido leer las indicaciones que han ido dejando los principales hechos históricos de las dos últimas décadas. Siempre resulta más fácil continuar haciendo lo mismo que aprender un nuevo oficio y después del 11-S, pienso, la seguridad y defensa se ha convertido en un nuevo oficio, algo más diferente de lo que estamos dispuestos a aceptar.

Concretando y tratando de extraer lo fundamental de las diferentes ideas presentadas, me gustaría proponer las siguientes reflexiones:

1. Es necesario reconocer que la NRF no ha cumplido con las expectativas inicialmente previstas por la OTAN, más por imposibilidad material, que por falta de voluntad de la Alianza o de sus miembros. Y es que aglutinar una fuerza, con todos sus componentes (terrestre, naval, aéreo y de operaciones especiales) preparados y adiestrados, con todo lo que ello supone, y una entidad prevista de 24.000 efectivos, nuevos cada seis meses, ha resultado un poco excesivo. Una empresa de esas características resulta en parte incompatible con las posibilidades reales de muchas Fuerzas Armadas occidentales, obligadas a vender cuarteles o desmantelar escuadrones enteros de fragatas –como ha sucedido recientemente en Holanda– para mantener el tipo. Además y a pesar de que la intensidad del combate contemporáneo se ha reducido significativamente en comparación con los años de la Segunda Guerra Mundial, por poner un ejemplo, lo cierto es que las naciones occidentales se han visto comprometidas en más conflictos durante las dos últimas décadas, que durante toda la guerra fría. Por ello, poner en marcha una iniciativa como la NRF, en este momento histórico, es como «construir el avión y querer volar al mismo tiempo» y, claro, las cuentas no salen. Incluso cuando las naciones ofrecen unidades para una rotación de la NRF, con sincera voluntad de cumplir con su compromiso, cualquier crisis inesperada obliga a detraerlas y utilizarlas para operaciones reales, en perjuicio de aquélla.

No cabe duda de que fijarse metas ambiciosas es una virtud que contribuye a tirar de las organizaciones hacia arriba, sin embargo, superado un cierto límite la ambición puede producir más efectos negativos que positivos. Tal vez buscando credibilidad ésta pueda sufrir más

que otra cosa si al final no se alcanzan los objetivos fijados. En este sentido, parece claro que el nivel de ambición autoimpuesto por la OTAN con la NRF ha resultado, valga la redundancia, excesivamente ambicioso.

Y no me refiero ya a los grupos de portaaviones, ni a las 300 salidas de aviones diarias, sino a la pretensión de extender la defensa del área euroatlántica, allende nuestras fronteras, de manera permanente y en varios escenarios a la vez. Esta pretensión había resultado ya excesiva, incluso antes de que comenzara la crisis económica que actualmente nos ahoga; no digamos ya ahora.

2. Además y aún admitiendo que la seguridad y defensa del área euroatlántica, en un escenario dominado por la globalización, pasa por ser capaces de atajar cualquier foco de inestabilidad lejano que pueda acabar afectándonos, mediante el despliegue de fuerzas expedicionarias, dicha amenaza no es tan inminente como para comprometer unos catálogos de recursos que por lo demás han resultado más escasos de lo que se esperaba. De hecho, la historia de los conflictos armados ofrece más ejemplos de generales insatisfechos con la entidad de las fuerzas asignadas para cumplir su misión que de lo contrario, incluso durante operaciones no sólo importantes, sino críticas para el resultado de alguna guerra. El esfuerzo pretendido con la NRF, si bien lógico y completamente acorde con el escenario estratégico, en naturaleza, resulta un tanto desproporcionado en relación con la amenaza directa que se cierne sobre Occidente y que, de hecho, sólo ha sido posible cifrar en términos de incertidumbre.
3. Incluso si los dividendos de la paz no hubieran pasado factura al estado de las Fuerzas Armadas de los países de la OTAN tras el final de la guerra fría y todos los Catálogos de Fuerzas y cuarteles generales necesarios para poner en marcha el concepto NRF estuvieran disponibles, la tarea de obtener un consenso internacional, dentro de la propia Alianza, para actuar en los diferentes escenarios posibles, se antoja algo más que difícil. No fue fácil en Bosnia, ni en Kosovo, y eso que por aquel entonces parte de la sociedad clamaba para que se detuviera al opresor que, por lo demás, estaba a la vuelta de la esquina. Más difícil aún ha resultado en Afganistán y las varias revueltas africanas de los últimos años tampoco permiten albergar mucho optimismo sobre la voluntad de las naciones de comprometerse, todos a una, en conflictos que no afecten directamente, muy directamente,

a la seguridad de los ciudadanos o a los intereses económicos o de cualquier otro tipo de los aliados. Es decir, que a las dificultades materiales y a la baja inmediatez de la amenaza, hay que sumar, a su vez, la baja probabilidad de que, en caso necesario, se alcancen los indispensables consensos para actuar. Que luego desde diferentes instancias se pueda acusar a la OTAN o a sus miembros de falta de cohesión o de timidez estratégica ése es otro problema, pero las cosas son como son y los planes hay que hacerlos sobre realidades y no sobre deseos.

En este sentido juega un papel muy importante el sentimiento de la opinión pública, especialmente de la europea. El compromiso de los jefes de Estado para con las misiones de la OTAN está muy directamente relacionado con su percepción respecto del respaldo popular existente por parte de sus conciudadanos. No basta con que una misión sea justa y necesaria para la seguridad de nuestro entorno, la gente debe saberlo, comprenderlo y asumirlo y esto cada vez resulta más difícil. Incluso cuando los motivos son puramente humanitarios, la población no acaba de entender siempre que la protección de los más débiles puede requerir del uso de la fuerza, sobre todo cuando ello puede implicar un riesgo directo para sus seres queridos.

4. Mientras todo esto pasa y especialmente durante los últimos años, se han desarrollado otro tipo de riesgos y amenazas que sí son palpables e inmediatas y, lo que aún es más importante, que han afectado, afectan y van a seguir afectando directamente a nuestros ciudadanos. El prototipo de todas estas amenazas queda simbolizado, muy gráficamente, por el 11-S y el resto de los atentados terroristas que han azotado a todo el mundo durante los últimos años. Pero no sólo eso: el tráfico de drogas, la delincuencia organizada y en ocasiones masiva, la piratería, los movimientos migratorios incontrolados y, sobre todo, la mezcla de todos ellos ponen en peligro, directa o indirectamente, la paz y prosperidad de nuestras comunidades, en ocasiones con efectos tan poco deseables como los de la propia guerra, aunque sea de una manera más localizada. La Historia dice que los ejércitos se crean para enfrentarse a otros ejércitos en un choque, más o menos acordado, en un campo de batalla. Sin embargo, hoy en día han aparecido otras realidades menos convencionales que amenazan con dilapidar nuestro bienestar que es, precisamente, lo que siempre hemos perseguido con la defensa.

Si nuestros petroleros o nuestros pesqueros no pueden navegar o faenar tranquilamente por culpa de una nueva generación de piratas, eso es un problema para nuestro bienestar. Si bandas de delincuentes albanos-kosovares asaltan y atemorizan zonas enteras de nuestra geografía, con nocturnidad, alevosía y ensañamiento casi bélico, eso es un problema para nuestro bienestar. Si la droga que destruye a nuestros jóvenes y mina la seguridad de nuestras calles no tiene problema para traspasar las fronteras en cantidades ingentes, eso es un problema para nuestro bienestar.

Cabría argumentar que muchos de éstos son asuntos de índole policial, pero las cosas ya no son así. Superados ya los tiempos en que las naciones utilizaban los ejércitos para ampliar sus fronteras o impedir que otros lo hicieran, aceptado el reparto de territorios que nos ha legado la Historia y asumida, en gran medida, la idea de un mundo convertido en «aldea global», la seguridad, la defensa y el orden público, deben empezar a entenderse como una misma cosa; por lo menos esa debe ser la tendencia.

Este es el innovador reto que nos ha propuesto claramente, desde su principio, el siglo XXI y la OTAN debe asumirlo, superando los planteamientos del pasado.

### **Enmendando el rumbo**

La teoría de la Organización actual enseña a considerar a las organizaciones como sistemas abiertos contingentes respecto del entorno. Siendo éste dinámico por naturaleza, de manera especialmente acusada durante las últimas décadas, es lógico que las organizaciones se encuentren inmersas en un permanente proceso de cambio que no es más que adaptación a la realidad externa. En ocasiones se trata de realizar pequeños ajustes, en otras de auténticas revoluciones.

La OTAN, después de los grandes acontecimientos vividos desde el año 1989, entra, a mi modo de ver, dentro de la segunda categoría.

Y la verdad es que si de algo no se puede acusar a la Alianza Atlántica es de pasividad ante los acontecimientos, pues no sólo ha asumido la necesidad del cambio, sino que uno de los dos pilares de su nueva estructura, el mando de transformación, tiene precisamente como objetivo dirigir el proceso del cambio. La incorporación de antiguos miembros del Pacto

de Varsovia habla por sí sola y la proliferación de un sinfín de conceptos innovadores, como el propio de la NRF, supone una readaptación importante en materia de defensa militar. Sin embargo, y a pesar de todo ello, más se tendría que haber hecho.

Una verdadera revolución debe afectar no sólo a las estructuras o a los desarrollos conceptuales de bajo nivel, sino a los propios cimientos del edificio y en este sentido, el nuevo Concepto Estratégico de 1999, desde mi punto de vista, quedó obsoleto a primeras horas de la mañana del 11-S. Una organización cuya razón de ser es la defensa común no puede subsistir conceptualmente sobre un documento de referencia que no utiliza la palabra «terrorismo» hasta su artículo 24; no después del 11-S.

Cierto es que las sucesivas declaraciones emanadas de la diferentes cumbres de la Alianza, desde entonces, no han hecho más que conceder un creciente protagonismo al terrorismo y a las nuevas amenazas y que diferentes iniciativas, como la creación de un Centro de Excelencia sobre Terrorismo, en Turquía, han constatado dicha inquietud.

Sin embargo, ni un centro de excelencia, ni dos, ni diez, pueden convertir a la OTAN en una organización preparada para afrontar el nuevo escenario estratégico. No se trata únicamente de desarrollar doctrina o procedimientos. No basta con poner parches doctrinales, como el *Comprehensive Approach* o el *Effect Based Approach to Operations*, por lo demás perfectamente orientados. Es necesario reconocer que lo que nos amenazaba cuando se creó la OTAN –no me refiero únicamente a la Unión Soviética, sino a la naturaleza puramente militar de los problemas–, en estos momentos, nos amenaza muchísimo menos; y lo que entonces era un problema manejable a nivel nacional (el terrorismo, el crimen organizado y otros asuntos similares) ahora se han convertido en un peligro tan global, como el que supuso el Pacto de Varsovia en sus tiempos. Es necesario reconocer que los planteamientos más básicos deben ser modificados, empezando por el propio concepto de lo que es defensa colectiva. Y la defensa colectiva, sea lo que sea, lo que sí está claro es que ahora es una cosa diferente a lo que era antes.

Por tanto y sin pretensión de ser exhaustivo en un problema tan tremendamente complejo como el futuro de la OTAN, creo que todos los argumentos esgrimidos a lo largo de este trabajo pueden sintetizarse en dos puntos, a mi modo de ver, fundamentales.



## *Redimensionamiento de las capacidades militares y el nivel de ambición de la OTAN*

Es necesario asumir que los niveles de ambición que la OTAN se ha impuesto a sí misma, durante los primeros años del siglo XXI, son excesivos y ha llegado la hora de actuar en consecuencia. Las capacidades militares occidentales medias y a pesar de todas las reducciones son tecnológicamente muy avanzadas, requieren de un nivel de adiestramiento elevadísimo y todo ello resulta tremendamente gravoso para las arcas de los países de la OTAN. Esto es así y seguramente seguirá siendo así durante los próximos años y como de donde no hay no se puede sacar, lo mejor será, en términos generales, basar los próximos planteamientos sobre requisitos de fuerza menores.

Esto, a su vez, significa disminuir, tanto el montante de la fuerza pretendida, como el grado de alistamiento de la misma, tratando de aproximarse a la filosofía logística del *Just Enough, Just in Time*.

Que sería mucho más seguro y flexible contar con unas grandes fuerzas, fuertes, robustas y modernas, disponibles las 24 horas del día, seguramente sí, pero eso ni ha sido posible hasta la fecha, ni parece que vaya a serlo dentro del actual escenario socio económico.

Qué niveles de fuerza y qué grados de alistamiento somos capaces de sostener es un problema por resolver, pero no debe resultar muy complicado si los miembros de la OTAN se expresan con realismo sobre su capacidad de contribución y no desde las buenas intenciones.

Tampoco estaría de más reconsiderar la permanente tendencia a continuar ampliando el *gap tecnológico* con un enemigo tan indeterminado como el actual. Cuando uno escucha, por ejemplo, los millones de dólares que puede acabar costando un *Joint Strike Fighter*, sin que hasta la fecha se haya podido averiguar a qué prototipo enemigo trata de contrarrestar, uno no puede dejar de sorprenderse. Creo fundamental seguir manteniendo la disuasión convencional al máximo nivel posible, pero creo igualmente que la tecnología no es ya la única respuesta. Si en el año 2010 no somos capaces de cumplir con los compromisos de la NRF, qué no será cuando los aviones empiecen a costar el doble, el triple o cinco veces más. Tal vez esto no resulte muy popular para la industria de defensa, pero posiblemente hayamos alcanzado un punto de inflexión. En estos momentos, de hecho, sólo Estados Unidos pueden mantener ese nivel de pedaleo.

En cuanto al «techo geográfico» de las operaciones, una vez más creo sensato reducir las pretensiones. Ni los consensos internos van a permitir muchas alegrías fuera de área, ni la disponibilidad de capacidades militares parece suficiente para asumir las enormes demandas de las operaciones expedicionarias de largo alcance. El caso de Afganistán y muy al margen de cual sea el resultado final de este importante reto estratégico, pone de manifiesto que un tipo de operación de este calibre está más próximo al límite de nuestras posibilidades que a un *modus operandi* habitual para la Alianza Atlántica.

En definitiva, la OTAN debe, sobre todo, marcarse unos nuevos objetivos operativos creíbles, no increíbles. Defender el espacio euroatlántico de cualquier amenaza convencional, mantener los estándares de combate alcanzados para ello y lograr una cada vez mayor cohesión entre las fuerzas de sus socios, supone un reto suficientemente alto e importante como para dejarse llevar por la frustración de no haberse convertido en un «actor global».

Si además de eso es capaz de, puntualmente, operar fuera de área para atajar focos de inestabilidad limitados o apoyar a Estados Unidos –que sí es un actor global por capacidad y vocación– en determinados conflictos que por su naturaleza favorezcan el consenso, pues perfecto.

Como quiera que sea, lo lógico y lo sensato será ir de lo posible y prioritario a lo excepcional y no al revés, como hasta ahora.

*Desarrollo de un concepto innovador de seguridad y defensa que supere la estricta separación tradicional entre lo militar y lo policial*

No todo deberían ser rebajas en esta nueva OTAN del siglo XXI. Esta Alianza Atlántica, ligeramente más limitada en cuanto a su capacidad expedicionaria que propongo, debe sin embargo, renovarse profundamente para contribuir eficazmente a la defensa contra las nuevas amenazas de carácter asimétrico que se ciernen sobre su propio espacio vital.

Tampoco puede resolverse un problema tan complejo como el propuesto de la noche a la mañana, pero no parece lógico realizar un esfuerzo expedicionario agotador para influir sobre otras zonas del globo, cuando la inseguridad empieza a filtrarse por nuestras fronteras en forma de terrorismo, delincuencia organizada o también movimientos migratorios descontrolados.

La tradicional estructura de lo militar y lo policial a modo de espacios estancos resulta, dentro del escenario de seguridad actual, poco flexible e impide alcanzar las necesarias sinergias. La rivalidad institucional y la lucha por las competencias no harán sino favorecer a un enemigo que precisamente se mueve en esa zona gris que se encuentra a mitad de camino entre lo delictivo y lo bélico.

La cooperación entre los ejércitos y los cuerpos de policía siempre ha existido y ha aumentado, de hecho, durante los últimos años. A pesar de ello, esta colaboración suele estar muy focalizada, en tiempo y espacio, y no deja de funcionar como un parche puesto sobre una estructura organizativa que ha quedado desfasada. Se trata de crear un espacio de defensa y seguridad único y continuo, donde se mantenga la especialización al nivel conveniente, pero donde se establezcan objetivos comunes, se comparta toda la información que sea necesaria y se utilicen todos los efectivos disponibles, sin la rigidez competencial actual.

Superar la tradicional división, conceptual y estructural, entre lo policial y lo militar, no es algo que pueda asumir la OTAN de manera independiente, pues ella no es más que uno de los muchos actores involucrados. Este debate debe además producirse y resolverse a nivel nacional.

No obstante lo anterior, la Alianza Atlántica, que en muchos otros ámbitos ha asumido el liderazgo de sus miembros en la promoción de nuevas ideas y conceptos transformadores, goza de suficiente autonomía intelectual y puede y debe convertirse en una baza importante en la promoción del nuevo concepto de seguridad y defensa, que el escenario estratégico está pidiendo a gritos.

A este respecto, creo que una de las propuestas más concretas y acertadas que se han elaborado recientemente es la relativa a la participación de los ministros de Interior, junto con los de Defensa y Exteriores, en las próximas cumbres de la OTAN (10).

La aproximación de los diferentes agentes que contribuyen a la seguridad y defensa de nuestros intereses y los de nuestros ciudadanos lleva años produciéndose a bajo nivel y ha sido especialmente importante dentro del ámbito de la seguridad marítima. Como resultado de la adaptación

---

(10) Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales: «La OTAN: una Alianza por la libertad», p. 16.

de varias convenciones de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar al escenario creado tras los atentados del 11-S, las autoridades portuarias, las navieras, las marinas de guerra y los servicios de guardacostas de muchos países comparten información y responsabilidades en busca de un entorno marítimo más seguro y menos vulnerable.

Este ejemplo es completamente exportable al entorno terrestre y al aéreo, pero, a pesar de los progresos, todavía son más numerosos los impedimentos y la ceguera institucional existente que la voluntad por crear un espacio de seguridad común, por lo demás imperiosamente necesario.

Por ello, la inclusión mutua de los más altos responsables de la seguridad y defensa en los principales foros internacionales de discusión, es fundamental para conseguir que los avances conseguidos a nivel operativo no mueran a los largo de la cadena jerárquica.

La creación del *Homeland Security* norteamericano y el establecimiento de un sistema de defensa por capas, desde las áreas más alejadas del territorio nacional a las aproximaciones y de ahí al interior, pueden servir de ejemplo y podrían alimentar, tal vez, más consensos que las intentonas estratégicas «fuera de área» actuales. Al mismo tiempo, el modelo propuesto se haría más comprensible y más amigable para un ciudadano cuya sensibilidad está más próxima a los problemas de seguridad inmediatos que a las estrategias del tablero mundial.

Sinceramente, no creo que pueda concebirse una defensa para el siglo XXI que no se rija por los parámetros mencionados, ni una OTAN entendida como organización militar únicamente.

## **Epílogo**

La guerra de trincheras propia de la Primera Guerra Mundial, donde miles de soldados trataban de sobrevivir un infierno interminable de fango para acabar arrancando 10 metros de terreno tras semanas de bombardeos no era ya concebible cuando dio comienzo la Segunda Guerra Mundial, 25 años más tarde.

Del mismo modo, los choques de grandes grupos de portaaviones propios de la guerra del Pacífico o la *guerra relámpago* de los años cuarenta, tampoco parecían medianamente repetibles en la Europa unida de finales de siglo.

Hoy mismo, costaría cierto trabajo imaginar combates masivos de alto nivel tecnológico como los que tuvieron lugar durante la guerra del Golfo en el año 1991.

Los cambios se suceden cada vez con mayor velocidad y eso obliga a las organizaciones a hacer un ejercicio de imaginación permanente con el fin de reajustar los objetivos al entorno.

Pienso que la OTAN, durante la última década, ha pretendido imaginar un futuro para el que todavía no está preparada. La pretensión de desarrollar una capacidad expedicionaria, que la sitúe en disposición de funcionar como actor global, ha resultado un poco prematura. Los miembros de la Alianza comparten un buen número de valores y una visión más o menos común del mundo, pero de ahí a poder actuar a nivel global, como una única nación, va un largo trecho.

Habrá que seguir trabajando en ello, pero con menos prisas. Al mismo tiempo, posiblemente por dejarse conducir por inercias de otros tiempos, no ha sabido ver en profundidad las particularidades del actual escenario estratégico que sigue imponiendo una necesidad imperiosa de defender el propio territorio, aunque de una amenaza radicalmente diferente a la que provocó su nacimiento. A nuevos males, nuevos remedios.