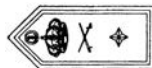


EL GIRO DE LA OTAN HACIA LA DISUASIÓN Y DEFENSA COLECTIVA. LA FAMILIA DE PLANES

Vicente CUQUERELLA GAMBOA
Representante Militar Nacional (NMR) ante SACEUR



Plans are nothing, planning is everything

Dwight D. Eisenhower



A OTAN se enfrenta a la amenaza más grave para la seguridad euroatlántica en décadas. La flagrante violación del Derecho Internacional cometida por Rusia al invadir Ucrania ha puesto en jaque todos los mecanismos de resolución de conflictos y de diplomacia internacional que habíamos construido durante más de setenta años, tras los horrores vividos en la Segunda Guerra Mundial.

Si Rusia gana este órdago, entonces no sólo Rusia, sino todos los demás líderes autocráticos del mundo aprenderán una lección escalofriante; que los principios de la Carta de las Naciones Unidas son papel mojado y que la utilización de la fuerza para la resolución de un conflicto o para conquistar territorio es una apuesta ganadora, lo que dará lugar a una época de desorden multipolar que provocará un aumento extraordinario de la incertidumbre y la inestabilidad global.

La sola posibilidad de que se materialice esta tendencia ha convencido a los líderes occidentales de que la OTAN es más necesaria que nunca y a embarcar a la Alianza en un proceso de profunda transformación (1) que le permita

(1) STOLTENBERG, Jens, secretario general de la Alianza: ... *is not about reinventing NATO. It is about making our strong Alliance even stronger and more global* (Twitter).

afrontar con garantías de éxito estas nuevas amenazas que se ciernen sobre Occidente. Como resultado, los cuarteles de la Estructura de Mando de la OTAN llevan meses entregados a una actividad frenética, buscando adaptarse a este nuevo escenario.

En las dos últimas décadas nuestras relaciones con Rusia han sufrido un proceso de degradación progresiva. Los esfuerzos de la Alianza por tratar a Rusia como un socio privilegiado —desde que ya en 1994 fuera el primer país en ser nombrado «socio para la paz»— no han bastado para aplacar su victimismo y desconfianza endémicos. La teoría de la «traición de Occidente», supuestamente cometida al ampliar la OTAN hacia sus fronteras, se comparte con gran fervor en toda la elite política rusa y ha terminado por hacer añicos el sueño post-Guerra Fría de una nueva era de cooperación y entendimiento.

Tras un primer aviso de Putin en 2008 con la guerra de Georgia y, sobre todo, después del segundo con la anexión de Crimea, la OTAN se ha ido preparando para «afrontar lo inesperado». El compromiso de alcanzar el 2 por 100 del PIB en Defensa de la Cumbre de Gales de 2014 y el espaldarazo al enfoque 360° de la Cumbre de Bruselas de 2018 dieron paso a la nueva Estrategia Militar de 2019, al Concepto de Disuasión y Defensa del Área Euroatlántica (DDA) de 2020, al Plan Estratégico de SACEUR para toda el Área de Responsabilidad (SASP) de 2021 y al Concepto Fundamental de



Carro de combate T-90A. (Foto: www.wikipedia.org)

Combate (NWCC) de 2021, que juntos llevaron a la Alianza a un estado más elevado de preparación y alerta frente a cualquier desafío que pudiera surgir.

El nivel de transparencia alcanzado entre los aliados desde la publicación del DDA permitió que en los meses anteriores a la invasión rusa de Ucrania los aliados compartiéramos inteligencia a una escala sin precedentes, lo que le facilitó a la OTAN un conocimiento preciso y en tiempo real de la situación sobre el terreno. Así, cuando en la noche del 24 de febrero los primeros carros de combate rusos *T-72* y *T-90* cruzaron la frontera ucraniana, la Alianza no perdió tiempo, y activó, por primera vez y simultáneamente, todos y cada uno de sus planes de Respuesta Graduada, al tiempo que se declararon, y fueron activadas por todos los aliados, las correspondientes Medidas de Respuesta de Crisis. Todo ello reforzó rápidamente nuestra capacidad de combate en el este, en todos los dominios.

En cuestión de días, aumentamos nuestras fuerzas a 140 barcos en la mar, 32.000 tropas terrestres y 135 aviones, además de los 170.000 soldados y cientos de aeronaves que ya se encontraban bajo el mando nacional de los Estados del flanco oriental.

Justo un mes más tarde, en una cumbre extraordinaria, los líderes de la OTAN acordaron duplicar el número de grupos tácticos (batallones reforzados) de la Alianza de cuatro a ocho, desplegando cuatro más en Bulgaria, Hungría, Rumanía y Eslovaquia, además de los cuatro ya presentes en Estonia, Letonia, Lituania y Polonia. En la Cumbre de Madrid de junio de 2022, se acordó aumentar su capacidad hasta nivel de brigada cuando fuera necesario. También se aprobó el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN (reemplazando así al adoptado en la Cumbre de Lisboa de 2010), lo que supuso el paso de una Alianza centrada en la gestión de crisis y en las operaciones de seguridad cooperativa con socios y amigos fuera del área a una nueva era enfocada principalmente en la defensa colectiva. Este cambio de postura constituye el esfuerzo militar más importante llevado a cabo por la OTAN desde el final de la Guerra Fría, y ha disuadido a Moscú de expandir a la Alianza su guerra con Ucrania; pero la situación es extremadamente inestable.

Además, un sistema de defensa colectiva efectivo no es algo que se pueda lograr de la noche a la mañana, sino que requiere la adaptación de sus estructuras y medios y un cambio radical de mentalidad. A diferencia de la gestión de crisis, en la defensa colectiva ya no somos nosotros, sino nuestros adversarios quienes marcarán el comienzo de un conflicto. Tampoco podemos decidir dónde y cuándo participaremos o hasta qué nivel nos implicaremos.

El centro de gravedad de la OTAN es su inquebrantable cohesión, que garantiza que ningún aliado se vaya a quedar solo ante cualquier desafío a su seguridad. Pero esta Alianza va más allá de un mero número de teléfono al que un país pueda llamar en caso de emergencia para que el resto acuda en su rescate. La defensa colectiva exige un compromiso firme a la hora de salvaguardar la libertad y la seguridad de los demás aliados contra todas las amenazas y desde



Cumbre de la OTAN en Madrid. (Foto: Gobierno de España)

cualquier dirección. Este compromiso nos obliga inexcusablemente a estar preparados para el hecho de que el conflicto se pueda presentar en algún momento y, en ese instante, deberemos tener listas las capacidades ofertadas a la Alianza. Cualquier promesa a la OTAN que se incumpla constituiría *per se* un riesgo directo para la seguridad del resto de los aliados. La defensa colectiva también demanda autocrítica y transparencia, tomar conciencia de todas nuestras vulnerabilidades y asumir que los actores autoritarios que desafían nuestros intereses y valores son también conscientes de ellas y que no dudarán, sin el más mínimo atisbo de pudor o moral, en utilizar todos los instrumentos a su alcance para explotarlas.

La neutralidad también ha dejado de ser una opción realista. Aquéllos que basaron su prosperidad únicamente en las garantías del orden internacional y en la buena fe de las naciones se despertaron de su sueño el 24 de febrero de 2022 con el estruendo de la artillería rusa, poniéndose además de manifiesto, de nuevo, que siempre habrá países y líderes que caerán en la tentación de intentar lograr sus objetivos políticos a través de la fuerza bruta. Para prevenir la guerra, necesitamos disponer de una capacidad de disuasión creíble y eficaz y, hoy por hoy, eso sólo es posible en el seno del Tratado del Atlántico Norte.

Con el nuevo Concepto Estratégico firmado en la Cumbre de Madrid de 2022, los líderes de la Alianza nos marcaron el camino hacia una postura de disuasión y defensa acorde a esta nueva realidad geoestratégica. Una postura que contemple un enfoque de 360° en los dominios terrestre, aéreo, marítimo, cibernético y espacial contra dos amenazas claramente identificadas,

Rusia y el terrorismo. China no se considera un adversario, pero su actitud coercitiva y cada vez más agresiva presenta desafíos endémicos a la seguridad euroatlántica para lo que debemos estar preparados; su acercamiento a Rusia con la guerra de Ucrania no ha hecho sino avivar esa preocupación en el seno de la OTAN.

La Familia de Planes

La Cumbre de Madrid supuso un hito en el proceso de transformación de la OTAN. La Declaración de los jefes de Estado y de Gobierno dio a SACEUR el espaldarazo definitivo para convertir el nuevo Concepto de Disuasión y Defensa en un conjunto de planes que guíen los cambios, estructuras, posturas y niveles de preparación necesarios en la Alianza. Este trabajo supone una tarea inmensa que tiene profundas implicaciones. Con todo y con eso, el pasado 24 de abril, dieciocho meses antes de la previsión inicial, SACEUR presentó ante el Comité Militar de la Alianza la columna vertebral de la denominada «Familia de Planes»: los Planes Regionales (2) que, una vez aprobados, serán la base de la disuasión y defensa de la OTAN.

Los Planes Regionales son planes geográficamente específicos que tienen en cuenta todas las fuerzas nacionales aliadas, lo que permite explotar la sinergia de las capacidades militares de toda la Alianza. Se centran en medidas activas de disuasión; si éstas fallasen, en el refuerzo rápido de una defensa avanzada; y caso de que se perdiese territorio aliado, en los planes desarrollados para recobrarlo. Los Planes Regionales operan en todos los dominios para negar al adversario cualquier ventaja que pueda buscar. Además, se han elaborado en medio del primer conflicto armado a gran escala en suelo europeo desde la Segunda Guerra Mundial y, por tanto, incorporan un buen número de lecciones aprendidas que esta guerra nos está dejando:

La disuasión exige capacidades militares y voluntad política para usarlas. Es cierto que la disuasión es un concepto integral que incluye todos los elementos del poder nacional (económico, diplomático, informativo...), pero su esencia radica en el respaldo de una capacidad militar sólida y creíble, y ésa no puede flaquear; una capacidad militar que opere en todo el espectro, pero muy especialmente que pueda producir efectos cinéticos contundentes sobre el campo de batalla, que es lo que inclina la balanza en el combate; una capacidad militar que, además, sea sostenible en el tiempo.

(2) La Familia de Planes se compone además de siete Planes Estratégicos Subordinados: uno por cada dominio (terrestre, aéreo, marítimo, cibernético y espacial), uno de Operaciones Especiales y uno de «Refuerzo».



Disparos de artillería. (Foto: www.elconfidencial.com)

En contra de todo nuestro pensamiento reciente, la guerra de Ucrania nos muestra crudamente que no siempre los conflictos podrán decidirse con acciones rápidas y contundentes. Éste supera ya un año de duración y no presenta visos de terminar en un futuro cercano. Además, está siendo de una magnitud absolutamente desmesurada. En lo que va de conflicto, los rusos han consumido una media de 20.000 disparos de artillería al día y ya están teniendo que recurrir a existencias de municiones de décadas anteriores, armamento norcoreano y drones iraníes. La guerra de desgaste no es agua pasada, sino una realidad que en algunas circunstancias puede llamar a la puerta, y nuestras cadenas logísticas y la industria de defensa tienen que estar preparadas para esa eventualidad.

Otra lección aprendida es que la cantidad importa, pero no sin calidad. En quince meses de conflicto, las tropas rusas han sufrido más de 130.000 bajas y llevan perdidos casi 5.000 carros de combate y vehículos acorazados, frente a un número equiparable de bajas y casi 1.500 carros de combate y vehículos acorazados ucranianos. El daño que está sufriendo el Ejército ruso es desproporcionado respecto a sus resultados en el campo de batalla. El acceso de Ucrania a municiones y sistemas occidentales avanzados y precisos está consiguiendo nivelar la *a priori* abrumadora ventaja cuantitativa de Rusia sobre el terreno. La naturaleza puramente defensiva de la OTAN, unida a los elevados estándares de las fuerzas aliadas, nos permite planear la defensa en el flanco Oriental con una relación de fuerzas inferior a la rusa; bueno, esto es cierto excepto en la zona báltica, donde la falta de profundidad estratégica

no admitiría canjear espacio por el tiempo necesario para que lleguen los refuerzos.

El liderazgo tampoco se puede sustituir; ni por la cantidad ni por la precisión. La resistencia ucraniana ante un enemigo mucho más poderoso se alimenta principalmente de la moral de victoria que inspira a diario su más alta autoridad política y que se ha filtrado a todos los estratos de la población. El liderazgo de Volodímir Zelenski ha generado una voluntad de vencer en el pueblo ucraniano que está dejando atónito al mundo entero. Nuestra defensa colectiva también requiere de líderes que sepan distinguir, en medio de la «tormenta del cambio» en la que vivimos, entre aquello que tiene que evolucionar y aquello que ha de permanecer, transmitiendo con claridad su visión, su finalidad y qué efectos se pretenden alcanzar para capitalizar con éxito la mayor transformación que la OTAN ha llevado a cabo en toda su historia.

La ejecutabilidad de los planes

La idea es disponer de planes plenamente ejecutables para finales de 2023. Ser «ejecutables» se traduce en que cumplan cuatro criterios: que dispongan de las fuerzas necesarias en el estado de preparación y alistamiento adecuados, que cuenten con el mando y control oportuno, que sean suficientemente tangibles para plasmarlos sobre el terreno y que SACEUR pueda disponer de las autorizaciones apropiadas para llevarlos a cabo.

En lo que respecta a los dos primeros criterios, estos planes impulsarán una ingente cantidad de cambios en la Alianza —nuestra estructura, nuestras operaciones, nuestras actividades y nuestras inversiones en el futuro—, cambios que, por otra parte, son necesarios para pasar de las operaciones fuera del área a la defensa territorial a gran escala. Entre ellos, una nueva Estructura de Fuerza que, una vez aprobada, se incluirá en el Proceso de Planificación de Defensa de la OTAN y, por primera vez desde el final de la Guerra Fría, nos dotaremos de unos objetivos militarmente sólidos basados en planes realistas y compartidos por todos los aliados.

El programa de adiestramiento de la OTAN también tendrá que adaptarse, centrándose en ejercicios de defensa colectiva a gran escala que mejoren nuestra interoperabilidad en el mando y control, nuestra defensa aérea y de misiles integrada, nuestra red de refuerzo y sostenimiento (incluido el preposicionamiento de existencias críticas), nuestra movilidad militar (especialmente en términos de infraestructura y cruce de fronteras en coordinación con la UE) (3), etcétera, que demuestren irrefutablemente el compromiso aliado frente a una eventual agresión rusa.

(3) Plan de Acción de la Movilidad Militar de la UE.

Con respecto a la «tangibilidad», estos planes constituyen los fundamentos para una planificación más detallada a nivel táctico, que ya ha comenzado. A su vez, esos planes tácticos deberán proporcionar la suficiente granularidad para que, cuando sea necesario, puedan derivarse de ellos las órdenes correspondientes.

Es rigurosamente cierta la famosa frase de que «ningún plan sobrevive al primer golpe con el adversario» pero, con permiso de Moltke, Clausewitz, Rommel e incluso de Mike Tyson, no deja de ser una obviedad, ya que ése no es el espíritu del planeamiento. Estos planes no son órdenes de ejecución, como tampoco lo es ningún otro que se precie. Su objetivo es lograr una comprensión integral del entorno e identificar opciones viables para inclinarlo a nuestro favor. Las múltiples variables que se conjugan en un planeamiento obligan a una iteración y revisión constantes de los planes; en el momento en que haya que activarlos, se deberán volver a actualizar y, tras la adecuada aprobación política, darán lugar a las correspondientes órdenes de ejecución.

Finalmente, en relación con las autorizaciones al mando operativo para dotar a la Alianza de la tan necesaria rapidez de acción, es necesario consensuar un sistema ágil de toma de decisiones para la alerta y activación de los planes. Es evidente que su ejecución deberá estar sujeta al control político, pero hay que optimizar ese control para permitir que la fuerza operativa se mueva con la suficiente rapidez para «defender cada pulgada de territorio de la OTAN» (4).

Unos planes en continua revisión

Estos planes nunca estarán finalizados; son documentos vivos y dinámicos que habrán de actualizarse de acuerdo con la evolución de los acontecimientos. La composición de la OTAN, el desarrollo de la guerra en Ucrania, la influencia del gigante chino, etc., requerirán que continuemos recalibrando nuestro enfoque multidominio para que el esfuerzo disuasivo siga siendo creíble y efectivo.

Sin ir más lejos, la reciente adhesión de Finlandia a la Alianza en la semana previa a la entrega de los planes al Comité Militar provocó muchos cambios en el planeamiento, aunque en su mayoría han sido de carácter «interino» hasta que se decida cómo organizar el norte una vez se adhiera Suecia. Poca duda cabe de que tarde o temprano los países escandinavos formarán un paquete nórdico para aprovechar su experiencia regional en

(4) BIDEN, Joe, presidente de Estados Unidos: ... *I want to be clear: We will defend every inch of NATO territory with the full might of a united and galvanized NATO* (Twitter).



Unidades de la Flota del Mar del Norte. (Foto: www.es.mil.ru/es)

bloque y facilitarle a Finlandia la profundidad estratégica que necesita; pero quedan en el aire cuestiones como la de si Dinamarca se incorporará a este grupo o no, en cuya decisión influirán muchos factores, como la organización del control del mar Báltico, la necesidad de racionalizar las estructuras aliadas debido a la escasez de personal o la enorme importancia que ha cobrado el Ártico.

Con respecto al Báltico, la adhesión de Finlandia le crea dilemas a Rusia que no tenía hasta ahora. Por una parte, aísla aún más el óblast de Kaliningrado, el «portaviones insubmersible» ruso que facilita a Moscú la proyección de su poder sobre territorio europeo; y también hace más vulnerable el famoso corredor de Suwalki que lo une con la Rusia continental. Y por otro lado, convierte en un cuello de botella el acceso de San Petersburgo al mar Báltico a través del golfo de Finlandia, complicando el refuerzo de Kaliningrado por mar. La adhesión de Suecia a la OTAN abrirá más oportunidades de planeamiento para reforzar nuestro control sobre el Báltico y, en particular, sobre los estrechos daneses, lo que hará más difícil el apoyo de la Flota del Norte rusa a Kaliningrado.

La narrativa rusa sobre el Ártico es una constante. Rusia lo asume como territorio propio y considera legítima cualquier acción allí en defensa de sus intereses nacionales. Desde una perspectiva puramente militar, considera esencial preservar su capacidad de combate en el mar de Barents para asegurar la proyección de su poder nuclear desde su bastión de la península de

Kola. Además, necesita poder extender su capacidad submarina hacia el gap de GIUKN (5) para negar la libertad de acción de la OTAN en su refuerzo transatlántico, crítico para la Alianza. De ahí que continúe mejorando su presencia submarina en la zona, reemplazando las plataformas de la era soviética con los submarinos de la clase *Yasen-M*, que a partir de 2025 parece que irán equipados con misiles hipersónicos Zircon.

Otro escenario de disputa constante que habrá que continuar reevaluando es el del mar Negro. Con independencia del progreso de la guerra en Ucrania, Rusia seguirá buscando dominar este mar porque le proporciona un puerto de aguas cálidas con acceso al



(Fuente: www.wikipedia.org)

Mediterráneo oriental, y de ahí a los océanos para competir por la proyección del poder militar y el control de las rutas comerciales económicas. Por eso, continuará aumentando su infraestructura portuaria en Sebastopol, en el krai de Krasnodar y en el óblast de Rostov; reforzando su Flota del Mar Negro con buques equipados con misiles de largo alcance para defender los accesos del sur; y manteniendo rotaciones navales continuas en el Mediterráneo oriental con el apoyo de la base naval siria de Tartús.

Por último, se espera que Rusia continúe presentando dilemas estratégicos a Occidente con su presencia en Libia, en el Sahel, en el ciberespacio y en todos aquellos lugares en los que, mediante tácticas asimétricas, pueda poner en tela de juicio nuestro modelo de convivencia y valores democráticos. Esta presencia se hará principalmente a través de sus franquicias mercenarias, como el Grupo Wagner, o con su supuesto ejército de *hackers* del entorno virtual.

Así pues, por un lado, Rusia y los grupos terroristas como adversarios, y por otro, China como competidor estratégico presentan unos desafíos para la

(5) Groenlandia, Islandia, Reino Unido y Noruega.

OTAN que están a la altura de aquéllos que se alzaban amenazantes en la segunda mitad del siglo XX. Ante esto, el Concepto de Disuasión y Defensa del Área Euroatlántica y toda la Familia de Planes que se derivan de él parecen una buena herramienta para afrontar los retos y amenazas que se ciernen sobre la Alianza en el corto y medio plazo. El tiempo, como juez inexorable de la Historia, emitirá su veredicto sobre la validez de esta aproximación que la Alianza está ultimando y que confiemos sea la adecuada para nuestros intereses.

BIBLIOGRAFÍA

- BLANK, S. J.: *Russia in the Arctic*. Strategic Studies Institute. US Army War College. Disponible en <https://press.armywarcollege.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1572&context=monographs>
- GRAHAM, A., DAVIDSON, K.: *Russia-Ukraine War Report Card. Discussion Paper*, Cambridge, Harvard Kennedy School. Belfer Center for Science and International Affairs, 2023.
- KUO, M. A.: «China and NATO's Strategic Concept». *The Diplomat*. Disponible en <https://thediplomat.com/2022/08/china-and-natos-strategic-concept>
- MARSHALL, T.: *Prisoners of Geography: ten maps that tell you everything you need to know about global politics*. Londres, Elliot and Thompson Limited, 2015.
- MERTENS, F., et al.: *Lessons from land warfare: One year of war in Ukraine*. La Haya, The Hague Centre for Strategic Studies, 2023.
- OTAN: *Concept for the Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area (DDA)*. Disponible en <https://shape.nato.int/dda/about-dda>
- *NATO 2022 Strategic Concept*. Disponible en <https://www.nato.int/strategic-concept>
- *NATO's Warfighting Capstone Concept (NWCC)*. Disponible en <https://www.act.nato.int/nwcc>
- *Opening remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Munich Security Conference session «Beyond the Alliance: Partnering up for European Security»*. Disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_212041.htm
- *SACEUR Cavoli. Remarks at Rikskonferensen, Sälen, Sweden*. Disponible en <https://shape.nato.int/saceur/saceur-cavoli-remarks-at-rikskonferensen--salen--sweden>
- *Speech by Admiral Rob Bauer, Chair of the NATO Military Committee, for the Machiavelli Lecture*. Disponible en https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_212156.htm?selected-Locale=en
- RODRÍGUEZ GARAT, Juan. «La Guerra de Ucrania. ¿Un nuevo orden mundial?». REVISTA GENERAL DE MARINA, abril 2023.
- SEYMOUR, H. D.: *Russia on the Black Sea and Sea of Azof*. Ulan Press, 2012.
- US SENATE COMMITTEE: *Full Committee Hearing Nomination. Cavoli*. Disponible en https://www.armed-services.senate.gov/hearings/nomination_-cavoli

Cazaminas *Tambre y Duero*.
(Foto: Jerónimo Ugarte Blanco)

