

UNA OPORTUNIDAD PARA REFORZAR EL VALOR ESTRATÉGICO DE ESPAÑA EN LA ALIANZA ATLÁNTICA

Mario FERREIRA ANIDO



Una mirada al mapa muestra que España tiene unas grandes ventajas geopolíticas naturales. Tan grandes que una España fuerte podrá desempeñar un importante papel en el mundo, mientras que las grandes potencias nunca perderán de vista a una España débil.

Salvador de Madariaga



OMO respuesta a las necesidades de seguridad de los Aliados, en los últimos años la OTAN ha decidido realizar un renovado esfuerzo en el ámbito de la defensa colectiva (1). Así, en la cumbre celebrada en 2018 la Alianza acordó una profunda reorganización de su estructura que, entre otras novedades (2), acuerda la creación de dos nuevos cuarteles genera-

(1) El principio de defensa colectiva es la piedra angular del tratado fundacional de la OTAN. Sigue siendo el objetivo único y permanente que une a sus miembros y establece un espíritu de solidaridad dentro de la Alianza. Este principio está consagrado en el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, que estipula que un ataque contra uno de los aliados se considerará un ataque contra todos los aliados. <http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OTAN/es/quees2/Paginas/Seguridadcolectiva.aspx>

(2) La nueva Estructura de Mando de la OTAN contará con un nuevo Centro de Ciberoperaciones en el Cuartel General de la Alianza Atlántica (SHAPE) para reforzar las defensas en este ámbito. También se acordó el refuerzo de la Fuerza de Reacción Rápida con la puesta a disposición de la Alianza de 30 batallones mecanizados, 30 buques de guerra y 30 escuadrones aéreos de combate que deberán estar listos para su despliegue en 30 días o menos. Además, se establecerán dos Mandos Componentes Terrestres adicionales en Europa.

les de nivel operacional (3): el Joint Force Command Norfolk (JFCNF), con su esfuerzo principal volcado en el teatro atlántico, y el Joint Support and Enabling Command (JSEC), responsable del área de retaguardia del Mando Aliado de Operaciones (ACO)(4).

La razón principal que justifica la creación de estos nuevos cuarteles generales la podemos encontrar en el preocupante giro de la política exterior de Rusia hacia posiciones más hostiles con sus vecinos europeos en los últimos años. La anexión ilegal de la península de Crimea y la desestabilización del este de Ucrania, la militarización y despliegue de misiles balísticos de última generación en el enclave báltico de Kaliningrado (5) o las continuas violaciones del espacio aéreo aliado han deteriorado la situación de seguridad en la frontera oriental de la Alianza y han desenterrado los viejos temores de la Guerra Fría (6).

Para hacer frente a un escenario de defensa colectiva del territorio de los países miembros, la OTAN siente la necesidad de dedicar una atención especial al refuerzo de la capacidad de despliegue y sostenimiento de sus fuerzas a través del territorio de la Alianza. No es de extrañar que, con sus ejércitos mermados por los continuos recortes presupuestarios, la OTAN busque compensar su falta de músculo militar con una mayor movilidad que permita el rápido posicionamiento de fuerzas a través de las fronteras europeas.

<https://www.europapress.es/internacional/noticia-otan-da-luz-verde-nueva-estructura-mando-centrada-ciberdefensa-seguridad-maritima-refuerzos-20180214195327.html>

(3) Inmediatamente subordinado al nivel estratégico se encuentra el nivel operacional, donde se planea, conduce y sostiene la campaña. En él se articulan las acciones tácticas, de forma que su combinación, coordinada y sincronizada, permita alcanzar los objetivos estratégicos. *Doctrina para la Acción Conjunta de las Fuerzas Armadas.*

(4) «Hoy decidimos sobre los elementos clave de la nueva estructura de Mando de la OTAN. Estableceremos un nuevo Mando de la Fuerza Conjunta para el Atlántico, para ayudar a proteger las líneas de comunicaciones entre Norteamérica y Europa; y paralelamente crearemos un nuevo Mando Conjunto para la logística, los refuerzos y la movilidad militar», secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg. Cumbre de la OTAN celebrada en Bruselas, 11 y 12 de julio 2018. <https://www.efe.com/efe/america/mundo/ministros-de-la-otan-acuerdan-moder-nizar-estructura-mando-alianza/20000012-3523414>

(5) Especialmente preocupante para los países del este de Europa es el despliegue de los misiles balísticos Iskander debido a su alcance de hasta 500 kilómetros y capacidad de portar cargas convencionales o nucleares. Desplegados en Kaliningrado, podrían alcanzar objetivos en Polonia, las Repúblicas bálticas y parte de Alemania, incluido Berlín. <https://www.globalsecurity.org/wmd/world/russia/ss-26.htm>

(6) *We face a dangerous, unpredictable, and fluid security environment, with enduring challenges and threats from all strategic directions; from state and non-state actors; from military forces; and from terrorist, cyber, and hybrid attacks. Russia's aggressive actions, including the threat and use of force to attain political goals, challenge the Alliance and are undermining Euro-Atlantic security and the rules-based international order.* Declaración de los jefes de Estado y de Gobierno de la Cumbre de la OTAN celebrada en Bruselas, 11 y 12 de julio de 2018. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm

Los dos nuevos mandos antes mencionados tendrán cometidos fundamentales en la mejora de la movilidad estratégica en un escenario de transición de crisis a un conflicto de alta intensidad: el control de las líneas de comunicaciones marítimas en el Atlántico, necesario para proyectar y sostener fuerzas de refuerzo entre el continente americano y Europa, misión asignada al JFC Norfolk; y asegurar la capacidad de refuerzo y libertad de acción en la retaguardia (7) del Mando Aliado de Operaciones, mediante la coordinación del movimiento de dichas fuerzas a través del teatro europeo, responsabilidad asignada al JSEC. Veamos con un poco más de detalle en qué consisten ambos mandos y sus cometidos.

El JFC Norfolk es un cuartel general conjunto multinacional de nivel operacional liderado por Estados Unidos, que ejercerá el mando de las operaciones de la OTAN en el Atlántico y sus costas adyacentes. Será conocido como el Mando del Atlántico y, en caso de un conflicto a gran escala, será un elemento clave para asegurar el apoyo y sostenimiento de las fuerzas de la OTAN que operen en el continente europeo. El JFC Norfolk se organizará en base a la recientemente reconstituida 2.^a Flota (8) de la Marina estadounidense y estará basado en Norfolk, Virginia. Se espera que esté totalmente operativo en 2021.

Liderado por Alemania, el JSEC es igualmente un cuartel general conjunto multinacional de nivel operacional, cuya misión es la coordinación de la seguridad transnacional de la retaguardia del Mando Aliado de Operaciones y facilitar el proceso RSOM (9) de fuerzas de refuerzo, asegurando su libertad de movimiento y sostenimiento en su tránsito a través de Europa. El propósito de este mando es permitir el despliegue de fuerzas militares con sus vehículos y equipamiento sin obstáculos en toda Europa, de manera similar a la libre circulación de mercancías dentro de la Unión Europea (10). El JSEC está

(7) Entendida como el territorio de los aliados europeos, incluyendo aguas territoriales y espacio aéreo que se encuentra bajo la responsabilidad del Mando Aliado de Operaciones, pero en el que ninguna Zona de Operaciones Conjunta (JOA) ha sido establecida. Es decir, el área de retaguardia incluye los territorios de las naciones europeas de la OTAN y termina en una JOA activada, donde la responsabilidad de la seguridad de las fuerzas y su sostenimiento recae en uno de los actuales Mandos Conjuntos (JFC Brunsum o JFC Nápoles).

(8) La 2.^a Flota de la US Navy fue creada al final de la Segunda Guerra Mundial para ejercer el control del Atlántico Norte durante la Guerra Fría. En 2008 fue disuelta, al considerar que Rusia ya no constituía una amenaza en el teatro Atlántico, pero debido a su resurgimiento la Administración norteamericana decidió reactivarla en 2018.

(9) Proceso logístico-operativo por el que una fuerza que se traslada a un teatro de operaciones desde sus lugares de origen es recibida y preparada para el combate. Incluye las siguientes acciones: recepción, transición, organización, movimiento a vanguardia e integración como fuerza operativa a las órdenes del mando que se determine.

(10) En 2015, el general Ben Hodges, comandante de las Fuerzas Terrestres de Estados Unidos en Europa instó a la creación de «un Espacio Schengen militar» para que, ante una hipotética agresión rusa, las tropas de la OTAN puedan desplazarse más rápidamente de un país europeo a otro

basado en Ulm (Alemania) y comparte instalaciones con el Multinational Joint Headquarters (11).

Sin embargo, la creación de estos nuevos cuarteles generales y su encaje dentro de la actual estructura de mando de la Alianza no está exenta de interrogantes debido a la singularidad de sus misiones.

De los cometidos asignados al JFC Norfolk se desprende que necesitará un área de apoyo logístico en Europa occidental dotada de infraestructuras adecuadas donde proyectar las fuerzas de refuerzo que transporte en sus convoyes marítimos; y además, requerirá un elemento de Mando y Control logístico que le proporcione apoyo en Europa, tanto para el sostenimiento de sus unidades como para la recepción y posterior reorganización de la fuerza proyectada al Viejo Continente.

Por su parte, el JSEC como responsable de facilitar el movimiento de retaguardia a vanguardia de las fuerzas de refuerzo a través de Europa, necesitará establecer detallados acuerdos técnicos con distintas naciones europeas en materia de transporte y paso de fronteras, y por otro lado deberá mantener una relación de coordinación muy estrecha con el elemento logístico del JFC Norfolk encargado de recibir y organizar las unidades que han sido transportadas a Europa.

Resumiendo, para llevar a cabo con éxito el transporte estratégico de fuerzas de refuerzo desde Norteamérica a Europa hará falta un espacio geográfico adecuado y una agencia de control logístico de nivel operacional. España, puente natural entre América y Europa y puerta marítima del Mediterráneo, podría satisfacer ambas necesidades.

Oportunidad. España como *hub* logístico de la OTAN en Europa occidental

Las bases militares de uso conjunto Rota y Morón, en las que operan tanto la Marina como la Fuerza Aérea de los Estados Unidos y que constituyen un pilar fundamental para la proyección del poder estadounidense en Europa, África y Asia, podrían ser una buena opción para la recepción de fuerzas de refuerzo de la OTAN (12).

sin el retraso que representarían las diferentes legislaciones nacionales. El 8 de noviembre de 2017, la OTAN solicitó oficialmente a la Unión Europea «aplicar legislaciones nacionales que faciliten el paso de fuerzas militares a través de las fronteras» y, al mismo tiempo, «mejorar las infraestructuras civiles adaptándolas a las exigencias militares». <https://www.dw.com/en/nato-in-europe-needs-military-schengen-to-rival-russian-mobility/a-40470302>

(11) El Multinational Joint Headquarters liderado por Alemania, planea y ejerce el Mando y Control de operaciones de gestión de crisis para la OTAN, la Unión Europea y las Naciones Unidas.

(12) La relevancia estratégica reconocida del binomio Rota-Morón no deja de aumentar. El informe *Global En Route Strategy* elaborado por el Mando de Movilidad Aérea estadounidense,



Transporte estratégico C-5 Galaxy. (Fuente: Air Mobility Command).

La Base Aeronaval de Rota, complementada con la Base Aérea de Morón, cumple con todos los requisitos para convertirse en un área preferencial para el movimiento estratégico entre América y Europa. Repasemos alguna de sus características:

- Rota es la única base aeronaval en Europa que está operativa las 24 horas los 365 días al año y que se ve poco afectada por condiciones meteorológicas adversas.
- Dispone de instalaciones portuarias de gran capacidad sin restricciones de calado.
- Permite el apoyo logístico multimodal para vectores marítimos, aéreos y terrestres.
- El armamento, combustibles y todo tipo de suministros pueden ser proporcionados por mar directamente a la base, lo que aporta autonomía logística y facilita su protección.

donde se analizan y clasifican todas las bases norteamericanas repartidas por el mundo, se propone reforzar las capacidades de Rota y Morón de manera que antes de 2025 la base gaditana debe estar situada entre las tres clave del planeta, situándola al nivel de Ramstein (Alemania), o de Hickman en Pearl Harbor (Hawái); y en el caso de Morón, recomienda mejorar sus infraestructuras para mantenerse al nivel de Bagram (Afganistán), Aviano (Italia) o Diego García (océano Índico). <http://www.au.af.mil/awc/afcom/documents/GlobalEnRouteStrategy.pdf>.

- Su pista de aterrizaje alternativa está localizada muy próxima, en Morón, lo que permite realizar operaciones de gran envergadura simultáneamente.

Además, Rota y Morón están alejadas de los principales teatros en Europa del Este, lo que les confiere una mayor seguridad en comparación con otras bases alternativas más expuestas. En un escenario de crisis aportarían una apreciada libertad de acción estratégica a la Alianza, pues podrían ser utilizadas para reforzar la retaguardia de la OTAN sin elevar la tensión con Rusia al no amenazar directamente sus fronteras.

Pero no deberíamos quedarnos únicamente en brindar a la Alianza bases bien dotadas y estratégicamente situadas. Vayamos más allá y pongamos el foco en la agencia logística de Mando y Control, que también hemos identificado como necesaria.

Si repasamos la doctrina logística OTAN de nivel operacional, a un mando de nivel conjunto le corresponde en apoyo un Joint Logistics Support Group (JLSG), elemento permanente, modular y escalable dependiendo de la envergadura de la operación, y que será responsable del Mando y Control de la logística de teatro.

Por primera vez, la OTAN ha validado la funcionalidad de un JLSG en un escenario de defensa colectiva en el ejercicio TRIDENT JUNCTURE 2018 celebrado en Noruega. En estas maniobras, las mayores realizadas desde el final de la Guerra Fría, la Alianza quiso demostrar su capacidad de movilizar un número elevado de fuerzas en un escenario de conflicto de alta intensidad. Durante su ejecución, un JLSG multinacional de poco más de 140 componentes pudo gestionar con éxito (13) la logística asociada al despliegue de 50.000 militares, 10.000 vehículos, 250 aviones y 65 buques de guerra pertenecientes a 31 naciones distintas (14).

En el caso que nos ocupa, el JLSG asignado al JFC Norfolk tendrá que estar adaptado al carácter marítimo propio del JFC Norfolk, por lo que deberá tener capacidad de operar embarcado o en tierra y de gestionar funciones logísticas propias de fuerzas navales, aéreas y terrestres/anfibias. Su cometido principal será ejercer el Mando y Control del apoyo logístico en beneficio de sus unidades; pero en un escenario de crisis, tendría responsabilidades logísti-

(13) «Se puede afirmar que el JLSG ha cumplido su misión con éxito. Nuestros cometidos consistieron en la recepción del personal, vehículos y equipamiento en los puertos, aeropuertos, estaciones de ferrocarril y cruces fronterizos, así como la provisión de alojamiento, mantenimiento, suministro de combustible y la organización del transporte a las ubicaciones finales en Noruega». General de brigada Pintaric, Commander JLSG. <https://forsvaret.no/en/newsroom/news-stories/nato-passed-the-big-stress-test-in-logistics>

(14) TRIDENT JUNCTURE 2018 *official website*. <https://www.nato.int/cps/en/nato-hq/157833.htm>.



Recepción de vehículos participantes en el Ejercicio TRIDENT JUNCTURE-18.
(Fuente: PAO JFC Naples).

cas inherentes al traslado de fuerzas de refuerzo a Europa, como la preparación del proceso RSOM, la coordinación de los distintos Elementos de Apoyo Nacionales (NSE), la contratación de servicios y suministros, etcétera.

En el Seminario de Seguridad Transatlántico celebrado en Norfolk a comienzos de 2019, el vicealmirante Andrew Lewis, comandante de la 2.^a Flota y del JFC Norfolk, manifestó que «se encuentran en un intenso proceso de planeamiento para construir un Mando conjunto adaptado a su misión empezando prácticamente de cero». Entre los múltiples aspectos importantes pendientes por determinar, figura la articulación de su JLSG de referencia y la designación de su área de apoyo logístico preferencial en Europa occidental (15).

España ya ha mostrado su interés en contribuir de forma significativa a la generación del JFC Norfolk. Pero podría reforzar su valor estratégico en la OTAN si esta oferta se complementase con el ofrecimiento del binomio Rota-Morón como bases preferentes para establecer la principal área de apoyo logístico del JFC Norfolk en Europa, complementado con la voluntariedad de constituirse como nación marco para la generación del JLSG dedicado a dicho Mando.

Y no olvidemos que acordar una relación preferencial con el JFC Norfolk proporcionándole el espacio geográfico y la capacidad de gestión de su huella logística en Europa permitiría a su vez convertirnos en un elemento de enlace clave con el JSEC, ya que, como hemos visto, ambos mandos conjuntos están llamados a colaborar estrechamente para el cumplimiento de sus misiones.

(15) <https://shape.nato.int/news-archive/2019/joint-force-command-norfolk-holds-seminar>



Convoy de helicópteros AH-64 Apache desembarcados en Rota.
(Fuente: NAVSUP Corps Newsletter).

Beneficios

Aparte del fortalecimiento de nuestra posición estratégica dentro de la OTAN, y del impulso en la relación bilateral con Estados Unidos, nuestro país obtendría beneficios en diversos ámbitos que, sin ánimo de ser exhaustivos, merecen la pena señalar.

Comenzando por la vertiente económica, se abriría la posibilidad de extender el actual contrato de mantenimiento de los buques estadounidenses pertenecientes a la 6.^a Flota que operan desde la Base de Rota (16) a otros pertenecientes a la 2.^a Flota durante sus despliegues en Europa. Además, como nación anfitriona proporcionaríamos múltiples servicios logísticos a fuerzas de refuerzo proyectadas a España, ya sea temporalmente para la realización de ejercicios como de forma más permanente en situaciones de crisis.

Nuestras Fuerzas Armadas también se beneficiarían de la creación de un JLSG de la OTAN liderado por España. En búsqueda de sinergias, el JLSG ofertado podría compartir plantilla e instalaciones con un nuevo y bienvenido

(16) Spanish shipbuilder Navantia announced it has received a contract extension for the maintenance of four US Navy destroyers forward-deployed to the Spanish Navy base Rota. The original contract first entered into force in November 2013 and includes one-year extension options until November 2020. <https://navaltoday.com/2018/10/04/navantia-bags-spain-based-us-destroyer-maintenance-contract-extension/>

Mando Logístico Conjunto, que tendría la responsabilidad del planeamiento y coordinación de la logística operativa de unidades dependientes del Mando de Operaciones, tanto en territorio nacional como para el despliegue en operaciones en el exterior.

Por otro lado, podríamos beneficiarnos de inversiones en nuevas infraestructuras militares, a cargo de presupuestos de la OTAN, ejecutadas a través del programa aliado de Inversiones en Seguridad (NSIP), el cual financia capacidades militares prioritarias que dan soporte a los requisitos del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte.

Otras ventajas menos tangibles, pero igualmente importantes, como nuevas oportunidades de adiestramiento y desarrollo de conceptos logísticos, e incluso, por qué no, la oportunidad de ofrecer a la Alianza un Centro de Excelencia para la Logística Conjunta que podría nutrirse de la experiencia acumulada del JLSG liderado por España... Y seguramente otros muchos beneficios que exceden del propósito de este artículo y que sin duda merecerían ser objeto de un estudio aparte.

Conclusión. Más allá de una posición geoestratégica envidiable

El resurgimiento de la amenaza rusa en Europa ha obligado a la OTAN a reforzarse para poder hacer frente al peor de los escenarios posibles, y los nuevos cuarteles generales de nivel operacional conjuntos JFC Norfolk y el JSEC están llamados a realizar un papel fundamental en la defensa colectiva de la Alianza. El JFC Norfolk asegurará la llegada de refuerzos desde Norteamérica a Europa y el JSEC coordinará el movimiento de fuerzas a través del Viejo Continente. Pero ambos mandos se encuentran todavía en su fase inicial de orientación, en búsqueda de sinergias y acuerdos con las naciones aliadas para ahorrar costes tanto en personal como en infraestructuras y equipamiento.

El doctor Luis Simón, en su interesante análisis (17) en el que aborda la relación bilateral España-Estados Unidos, apunta la necesidad de adoptar una nueva política nacional que supere el paradigma de una España como base operacional y avanzar a uno nuevo que coloque a nuestro país como actor estratégico y socio privilegiado.

Nuestra afortunada situación geográfica, puente natural entre América y Europa, pero suficientemente alejada de las amenazas que preocupan a la Alianza en su frontera oriental, nos ofrece una ventaja para convertirnos en el *hub* logístico preferencial de OTAN en Europa occidental para la proyección de refuerzos en tiempos de crisis.

(17) SIMÓN, Luis: «España, EE. UU. y la defensa: ¿de base operacional a socio estratégico?». Análisis del Real Instituto Elcano 19, 2017.

Pero no solamente deberíamos conformarnos con ofrecer nuestras bases. La recepción y organización de una fuerza de refuerzo entraña retos logísticos de gran complejidad que solamente las naciones más avanzadas pueden asumir. Poniendo en valor nuestras capacidades, tenemos la oportunidad de presentarnos como una opción especialmente atractiva para ofrecer a la Alianza un JLSG conjunto y multinacional para gestionar las necesidades logísticas del JFC Norfolk y que paralelamente establezca un vínculo privilegiado con el JSEC.

Hemos visto que los beneficios para España serían múltiples, desde geopolíticos —debido al salto cualitativo de la importancia de España en la OTAN y al refuerzo de la relación estratégica con Estados Unidos— hasta los económicos derivados de los múltiples servicios logísticos que proporcionaríamos como nación anfitriona.

No deberíamos desaprovechar esta oportunidad que se nos presenta. Si España no da un paso al frente, otras naciones europeas lo harán, por ejemplo, Noruega, que aprovechando la experiencia obtenida con la realización del ejercicio TRIDENT JUNCTURE 2018 ha ofrecido formalmente su Mando de Logística Conjunto (NORLOGOPCOM) como núcleo generador del JLSG en apoyo al JFC Norfolk.

BIBLIOGRAFÍA

- AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico: «Estados Unidos. Cooperación y Seguridad». *Cuadernos de Estrategia*, 191. OTAN: presente y futuro, 2018. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- A *Year in Review*: NAVSUP Fleet Logistics Center Sigonella–Site Rota, Spain. <https://scnewsltr.dodlive.mil/2019/01/23/a-year-in-review-navsup-fleet-logistics-center-sigonella-site-rota-spain/>
- Brussels Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels*, 11-12 julio 2018. https://www.nato.int/cps/en/nato-hq/official_texts_156624.htm
- Doctrina para la Acción Conjunta de las Fuerzas Armadas. Estrategia de Seguridad Nacional*. Presidencia del Gobierno. 2017.
- Exercise TRIDENT JUNCTURE 2018. <https://www.nato.int/cps/en/nato-hq/157833.htm>
- Joint Force Command Norfolk. *Transatlantic Security Seminar*. Norfolk 2019. <https://shape.nato.int/news-archive/2019/joint-force-command-norfolk-holds-seminar> <https://navaltoday.com/2018/10/04/navantia-bags-spain-based-us-destroyer-maintenance-contract-extension/>
- North Atlantic Treaty Organization. Allied Joint Publication AJP-4.6 Allied Joint Doctrine for the Joint Logistic Support Group. Edition C Version 1. 2018
- Principio de Defensa Colectiva. <http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OTAN/es/quees2/Paginas/Seguridadcolectiva.aspx>
- DE MADARIAGA, Salvador: *Spanien. Wesen und Wandlung*. Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart, 1960.
- SIMÓN, Luis: «España, EE. UU. y la defensa: ¿de base operacional a socio estratégico?». Análisis del Real Instituto Elcano 19, 2017
- White Paper-Global en Route Strategy*. US Air Mobility Command. 2014.