

Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM)

Máster en Paz, Seguridad y Defensa

**LA EVOLUCIÓN DE LA OTAN ANTE EL
INTERVENCIONISMO RUSO EN EL ESPACIO
POSTSOVIÉTICO.**

**THE EVOLUTION OF NATO IN THE FACE OF RUSSIAN
INTERVENTIONISM IN THE POST-SOVIET SPACE.**

Óscar Javier Gajete Molina

28 de agosto de 2020

«No es suficiente ganar la guerra, es más importante organizar la paz»
(Aristóteles)

RESUMEN:

El espacio postsoviético es un área de gran interés geopolítico cuya relevancia ha ido en aumento en los últimos años. Tras la caída del Muro de Berlín, la recién nacida Federación de Rusia atraviesa una grave crisis política y económica que en principio le acerca a Occidente. En los primeros años de la década de los noventa la política exterior y de seguridad de Rusia favorecía el entendimiento con los EE. UU. y sus aliados, lo que supuso la puesta en marcha de mecanismos de cooperación en el ámbito de la seguridad y defensa europea. Sin embargo, Rusia aspiraba a un mayor protagonismo del que estaban dispuestos a concederle los países occidentales lo que unido a acontecimientos como el conflicto de Kosovo o las llamadas «Revoluciones de Colores» motivaron un enfriamiento en las relaciones entre las partes.

Desde el final de la Guerra Fría, el proyecto de integración de la Unión Europea o la ampliación de la OTAN han permitido la incorporación paulatina de países de la antigua esfera soviética. La llegada al poder a principios de siglo de un líder como Putin y una mejora de la situación económica del país fueron un revulsivo para impulsar una política rusa más intervencionista en esta zona con intereses estratégicos irrenunciables.

En el año 2014, el conflicto de Ucrania vuelve a tensar las relaciones entre Rusia y Occidente. La anexión de Crimea por parte de Rusia y la guerra en el *Donbass* suponen uno de los retos claves en el ámbito de la seguridad para garantizar la estabilidad europea en los próximos años. El objetivo de nuestro trabajo es analizar la evolución de la OTAN para hacer frente a la amenaza que representa Rusia para la Alianza. Más concretamente se pretende determinar si la OTAN ha adoptado una nueva orientación estratégica y cuenta con las capacidades necesarias para responder al intervencionismo ruso en el espacio postsoviético.

PALABRAS CLAVE: estrategia, expansionismo, transformación militar, modernización, ciberdefensa.

ABSTRACT:

The post-Soviet space is an area of great geopolitical interest whose relevance has been increasing in recent years. After the fall of the Berlin Wall, the newborn Russian Federation is going through a serious political and economic crisis that initially brings it closer to the West. In the early years of the 1990s, Russia's foreign and security policy favored understanding with the United States and its allies, which led to the implementation of cooperation mechanisms in the field of European security and defense. However, Russia aspired to a greater role than Western countries were willing to give it, which together with events such as the conflict in Kosovo or the so-called "Color Revolutions" led to a cooling in relations between the parties.

Since the end of the Cold War, the project of integration of the European Union or the enlargement of NATO have allowed the gradual incorporation of countries from the former Soviet sphere. The coming to power at the beginning of the century of a leader like Putin and an improvement in the country's economic situation were a boost to promote a more interventionist Russian policy in this area with unwavering strategic interests.

In 2014, the conflict in Ukraine once again strained relations between Russia and the West. The annexation of Crimea by Russia and the war in the Donbass represent one of the key challenges in the field of security to guarantee European stability in the coming years. The objective of our work is to analyze the evolution of NATO to face the threat that Russia represents to the Alliance. More specifically, the aim is to determine if NATO has adopted a new strategic orientation and has the necessary capabilities to respond to Russian interventionism in the post-Soviet space.

KEYWORDS: strategy, expansionism, military transformation, modernization, cyber defense.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
--------------------------	----------

CAPÍTULO I

INTERESES ESTRATÉGICOS DE RUSIA EN EL ESPACIO POSTSOVIÉTICO

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	11
2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE RUSIA.....	12
2.1. EL MANDATO DE YELTSIN.....	12
2.2. EL LIDERAZGO DE PUTIN.....	15
2.3. EL CONCEPTO DE POLÍTICA EXTERIOR DE RUSIA (2000-2013).....	16
3. EVOLUCIÓN DE LA DOCTRINA ESTRATÉGICA DE RUSIA.....	17
3.1. TEORÍAS SOBRE LOS INTERESES ESTRATÉGICOS.....	17
3.2. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE RUSIA ANTES DE LA GUERRA DE UCRANIA.....	18

CAPÍTULO II

POLÍTICA DE AMPLIACIÓN DE LA OTAN HACIA LA ZONA DE INFLUENCIA DE RUSIA

1. ANTECEDENTES DE LA OTAN.....	21
2. ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA TRAS LA GUERRA FRÍA.....	23
2.1. CONCEPTOS ESTRATÉGICOS EN BUSCA DE UN NUEVO ROL.....	24
2.2. EVOLUCIÓN TRAS EL 11S: “NATO STRATEGIC CONCEPT 2010”.....	26
3. LA CUMBRE DE CHICAGO Y EL DESARROLLO DE CAPACIDADES.....	29

CAPÍTULO III

RASGOS DE LA CONFLICTIVIDAD TRAS LA DESAPARICIÓN DE LA URSS

1. APROXIMACIÓN A LOS CONFLICTOS DEL ESPACIO POSTSOVIÉTICO.....	31
2. POSTURA DE LA OTAN Y RUSIA EN LOS PRINCIPALES CONFLICTOS.....	32
2.1. MOLDAVIA.....	32

2.2. NAGORNO-KARABAJ	33
2.3. GEORGIA.....	35
2.4. UCRANIA.....	38

CAPÍTULO IV

EVOLUCIÓN DE LA OTAN EN EL ESPACIO POSTSOVIÉTICO

1. MEJOR PREPARADOS, ¿PARA QUÉ?.....	42
1.1. ESTRUCTURAS Y PLANTILLA DE LA ALIANZA.....	43
1.2. FUERZAS DE LOS ALIADOS.....	44
1.3. CAPACIDADES Y DESARROLLO DE PROGRAMAS.....	44
1.4. INTEROPERABILIDAD CON OTROS PAÍSES NO MIEMBROS.....	45
1.5. PRESUPUESTO DE LA ALIANZA.....	45
2. ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DE OTAN A LA AMENAZA (2015-2019)	47
2.1. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA Y PLANTILLA.....	47
2.2. PREPARACIÓN DE LA FUERZA: ADIESTRAMIENTO Y MISIONES.....	49
2.3. MEJORA DE LAS CAPACIDADES DE LA ALIANZA.....	56
2.4. INTEROPERABILIDAD CON OTROS ACTORES.....	62
2.5. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DE LA ALIANZA.....	68
CONCLUSIONES.....	70
FUENTES Y REFERENCIAS.....	73
ANEXOS.....	76

INTRODUCCIÓN

«El equilibrio de poder nunca es estático; sus componentes están en flujo constante»

(Henry Kissinger)

La Federación de Rusia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) son dos de los principales actores en el ámbito de la seguridad y defensa del continente europeo. También la Unión Europea, si bien en la actualidad adolece de falta de cohesión de sus miembros y de una excesiva dependencia de la OTAN en los asuntos militares.

El pulso entre Rusia y OTAN es de gran interés para los analistas y expertos en seguridad y defensa. Desde el punto de vista occidental, Rusia sigue siendo una amenaza para la seguridad de Europa, sobre todo para los países bálticos y otros de reciente incorporación a la Alianza. En la Cumbre de la OTAN celebrada en Gales en 2014, tras la postura agresiva mantenida por Rusia en la guerra de Ucrania, los aliados de la OTAN adoptaron nuevas medidas para cumplir con el objetivo de disuasión frente a nuevas amenazas en el flanco este de sus fronteras. Desde el punto de vista de Rusia, la política de expansión que ha llevado a cabo la OTAN en las últimas décadas ha establecido un cerco en torno a su espacio de influencia. El primer ministro ruso, Medvedev, señalaba en la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2016, con la guerra de Siria de fondo, que el mundo se encontraba en «una nueva Guerra Fría» (La Vanguardia, 2016, 14 de febrero).

El Trabajo Fin de Máster (TFM) busca analizar el impacto que las intervenciones rusas, como la guerra de Ucrania, han tenido en la OTAN. Concretamente, se trata de determinar si en la última década la Alianza ha mejorado su capacidad de respuesta ante la amenaza rusa en el espacio postsoviético.

Partiendo de la base de que no es posible en un trabajo de estas características tratar en profundidad todos los aspectos que serían de interés, se ha tratado de analizar en detalle aquellos que permitan dar respuesta a la pregunta de investigación que se plantea y que es la siguiente:

Tras la anexión territorial de Crimea por parte de la Federación de Rusia en el año 2014,

¿Están los países de la OTAN mejor preparados para hacer frente a una nueva amenaza en el espacio postsoviético?

Rusia tiene a priori unos intereses estratégicos incompatibles con la política de ampliación de la OTAN en el espacio postsoviético. Consecuencia de lo anterior, Rusia ha adoptado en los últimos

años una postura más agresiva hacia occidente y en la guerra de Ucrania empleó nuevas capacidades tanto militares como no militares.

La hipótesis inicial plantea que la OTAN, con anterioridad a los acontecimientos de 2014, no había puesto en marcha todos los mecanismos necesarios para hacer frente a una amenaza como la guerra de Ucrania. Sin embargo, en los últimos años la OTAN ha modificado su orientación estratégica y dispone de las capacidades necesarias y suficientes para responder a la amenaza que representa la Federación de Rusia para los países miembros de la Alianza en el espacio postsoviético.

Para desarrollar nuestra investigación se empleará una metodología cualitativa que permita, a partir de la hipótesis planteada, responder tanto a la pregunta de investigación como a los objetivos parciales planteados en cada capítulo.

El TFM comienza con un estudio descriptivo de la evolución de Rusia desde la desaparición de la URSS y cómo ha ido expandiéndose la OTAN en las últimas décadas. En estos dos primeros capítulos se pretende determinar los intereses estratégicos y la percepción de amenaza que tienen ambos actores (objetivos parciales 1 y 2 planteados en el TFM) y si el punto de partida sobre la incompatibilidad de intereses en el área de estudio.

Desde la desaparición de la URSS han surgido numerosos conflictos en el espacio postsoviético en los cuales se han visto implicados distintos países. Ante la imposibilidad de tratar en detalle en el TFM cada uno de ellos y sin perder el enfoque cualitativo, en el capítulo 3 se pretende destacar sus principales características apoyándonos en algunos de los estudios desarrollados por los principales expertos. Nuestro siguiente objetivo parcial será establecer el grado de implicación que han tenido Rusia y la OTAN en las diferentes crisis y guerras motivadas por esa conflictividad.

A través del análisis de los diferentes conflictos realizado en el capítulo anterior se busca alcanzar otros dos objetivos parciales que plantea el TFM: determinar los instrumentos de poder que emplea la Federación de Rusia en su intervencionismo y la respuesta que adoptó la OTAN ante aquella amenaza. En el cuarto capítulo se estudia la evolución que ha tenido la OTAN desde el año 2010 en el que publicó su último concepto estratégico hasta el año 2019 en el que se cumplían 70 años desde el nacimiento de la Alianza. Este periodo contempla dos ciclos del proceso de planeamiento a corto plazo que emplea la OTAN (*NATO Defense Planning Process* o NDPP), uno hasta el año 2015 y el otro durante los últimos cuatro años, de especial interés para dar respuesta a la pregunta de investigación.

Con un método comparativo (situación antes y después de 2014) se establecerán y analizarán una serie de categorías relacionadas con la preparación, viendo su evolución en el espacio de tiempo que

abarca el estudio. Las principales áreas destacables, atendiendo a la misión y cometidos del Mando Aliado de Transformación (ACT) de OTAN, son «el desarrollo de estructuras, fuerzas y capacidades». A ellas hay que sumar otros elementos que condicionan la posibilidad de mejora de cualquier organización como son sus recursos económicos y sus relaciones con otros actores. En nuestro caso de estudio la cooperación con otros países del espacio postsoviético y el refuerzo de la interoperabilidad en sus diferentes vertientes (procedimientos, formación, adiestramiento, etc.) supone otro elemento a tener a cuenta para una mejor preparación frente a una posible amenaza.

En cada una de las categorías identificadas (estructuras, fuerzas, capacidades, interoperabilidad y presupuesto económico) se incluirán en forma de pregunta aquellas condiciones necesarias y suficientes que permitan constatar si ha mejorado o no la preparación de los países miembros de la OTAN tras los acontecimientos protagonizados por Rusia en 2014. Si los factores considerados como necesarios han evolucionado de forma positiva para responder a la amenaza descrita podrá considerarse probada la hipótesis y con ello responder en sentido positivo a la pregunta de investigación.

Durante el trabajo se han seleccionado distintas fuentes documentales de la propia OTAN y de páginas gubernamentales de la Federación de Rusia. Entre las primeras podemos mencionar legislación básica (*Tratado Fundacional de la Organización* o el *Concepto Estratégico de 2010*) e *Informes Anuales del Secretario General de la OTAN*. En las páginas oficiales del Ministerio de Asuntos Exteriores o del Ministerio de Defensa de la Federación Rusa se encuentran disponibles entre otros el *Concepto de Seguridad Nacional*, el *Concepto de Política Exterior* o la *Doctrina Militar rusa*.

Como documentos de referencia sobre el papel que representan Rusia y la OTAN en el panorama global de seguridad y defensa, son reseñables los informes anuales de la Conferencia de Seguridad de Múnich y diversos informes de la División de Investigación del *NATO Defense College*.

Otra aportación al TFM proviene de los *think tanks* tanto occidentales como rusos, entre los cuales son dignos de mención el Centro de Investigación *RAND Corporation*, el Centro de Investigación Estratégica *RIAC*, el *Carnegie Moscow Centre* o el *Belfer Center for Science and International Affairs (Russia Matters Project)*. También se han consultado artículos de otros centros de investigación europeos con el fin de disponer de otras perspectivas diferentes (*IISS*, *European Council on Foreign Relations*, *EUISS*, *EDAM* de Turquía, *Razumkov Centre* de Ucrania).

En el ámbito nacional son reseñables los documentos publicados por el Centro Superior de Estudios de la Defensa (CESEDEN) con títulos como *Documentos de Seguridad y Defensa* sobre

relaciones entre OTAN y Rusia o iniciativas relacionadas con el desarrollo de capacidades como *Smart Defense*. También diversas publicaciones del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), como *Panorama geopolítico de los conflictos* o *Cuadernos de Estrategia* o de *think tanks* españoles como el Real Instituto Elcano (RIE) o la revista del Grupo de Estudios de Seguridad Internacional (GESI).

Como complemento a la investigación se han tenido en cuenta los análisis y opiniones de expertos de prestigio internacional que aportan conocimiento sobre los temas que se abordan en el TFM: intereses estratégicos de los actores, expansionismo de la OTAN frente al intervencionismo ruso o los numerosos conflictos surgidos en el espacio postsoviético. Entre ellos citaremos a Keir Giles, Michael Kofman, Valery Gerasimov y sobre todo los trabajos previos de investigadores y profesores españoles como Rubén Ruiz Ramas, Javier Morales Hernández, López Jiménez, Ruth Ferrero o Ruiz González.

Respecto al alcance del TFM, hay que señalar que uno de los objetivos es analizar el intervencionismo ruso en un espacio concreto y desde un enfoque estratégico-militar. Al tratarse de un fenómeno multidimensional, es necesario tener en cuenta que el resultado del estudio está condicionado por otros factores como por ejemplo el económico.

En relación con el estudio de los conflictos surgidos tras la desaparición de la URSS se trata, como se ha indicado anteriormente, de conocer la mayor o menor implicación que han tenido los dos actores seleccionados en cada uno de ellos. La guerra de Ucrania es un caso concreto que tiene una dimensión internacional por lo que parte del estudio se orienta a conocer la postura que han adoptado la Federación de Rusia y la OTAN.

Como ya se ha indicado, el TFM pretende como principal objetivo determinar la evolución de la OTAN, pero sin profundizar en la historia de la organización, centrándose en la orientación estratégica y militar que ha tenido en la última década en el espacio postsoviético, apoyándose principalmente en documentos clave como su concepto estratégico, los informes anuales de la Alianza y las opiniones de sus expertos.

Es importante tener en cuenta que el intervencionismo ruso y la respuesta de la OTAN en el área de interés no están aislados de otros fenómenos globales que afectan a ambos actores: la amenaza del terrorismo, el papel de Naciones Unidas o la lucha por los recursos naturales. Al mismo tiempo tanto la OTAN como Rusia cuentan con alianzas con terceros actores que deben ser considerados a lo largo del TFM.

Sobre los intereses estratégicos de Rusia, he de apuntar que están referidos a documentos oficiales del país y a la opinión de expertos, pero en ocasiones también se analizan desde la perspectiva de expertos y analistas de *think tanks* tanto occidentales como no occidentales.

Con relación al estudio de los conflictos en el espacio postsoviético no hay que obviar que en ellos influyen otros actores diferentes a los que se han seleccionado en nuestro trabajo. En el caso de la guerra de Ucrania, se trata de un escenario de referencia para extraer conclusiones generales, pero tiene elementos particulares que no son extrapolables a otros casos. Además, hay que tener en cuenta que sigue sin vislumbrarse una solución al conflicto.

Una importante limitación a la hora de abordar el trabajo es la complejidad de una organización como la OTAN y el marco temporal que abarca el estudio.

Finalmente agradecer a todas las personas que me han apoyado durante la realización de este trabajo, principalmente a mi tutor, el Doctor D. Mario Laborie Iglesias cuya ayuda ha sido clave para superar los obstáculos que plantea un reto como el TFM, más aún cuando se trata de mi primer trabajo académico en un tema tan complejo. Y como no, gracias a mi familia por su eterna paciencia.

Madrid, 28 de agosto de 2020

CAPÍTULO I

INTERESES ESTRATÉGICOS DE RUSIA EN EL ESPACIO POSTSOVIÉTICO

*«La conducta de Rusia es un acertijo envuelto en un misterio
dentro de un enigma, pero tal vez haya una clave.
La clave es el interés nacional ruso»*
(Churchill, 1939, BBC).

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

Para comprender la política y estrategia de Rusia en la actualidad es importante conocer la historia, la identidad y el sistema de valores que diferencia a la nación rusa del resto de naciones.

Los principados rusos, herederos del Imperio Bizantino, fueron desde el siglo X estableciendo alianzas y luchando contra pueblos invasores como los tártaros o los mongoles. El «Rus de Kiev», origen del imperio ruso, nace en los territorios de las actuales Bielorrusia, Ucrania y Federación Rusa, y poco a poco se fue expandiendo hacia el este en la búsqueda de recursos. Entre los siglos XV y XVIII se produce la gran expansión que fue dando forma a la Rusia que hoy conocemos, un territorio de 17 millones de kilómetros cuadrados y que tiene fronteras con 14 países.

Su carácter de imperio eminentemente continental le permitió una mayor cohesión territorial frente a los procesos de descolonización que afectaron a otras potencias occidentales. Sin embargo, esta enorme extensión territorial provoca dificultades en las tareas defensivas, por lo cual una de sus prioridades siempre fue disponer de zonas de influencia para protegerse de una posible agresión exterior. Otra constante a lo largo de los últimos siglos ha sido su obsesión por no verse cercada y poder disponer de acceso libre a los mares, en zonas claves como el Báltico o el mar Negro (Pardo de Santayana, 2017, pp. 3-6). Estos intereses expansionistas de Rusia derivaron con frecuencia en guerras como la Gran Guerra del Norte (1700-1721) o la Guerra ruso-turca (1828-1829) ha contribuido a conformar las relaciones con su vecindario.

Rusia se convirtió en un imperio antes de ser una nación lo cual ha provocado que de forma permanente haya buscado su identidad nacional (Hosking, 2016). Sin profundizar en el debate entre el eslavismo y el occidentalismo, podemos afirmar que Rusia ha tenido etapas de acercamiento a Occidente, como la europeización impulsada por Pedro el Grande o la fundación de los puertos de Sebastopol y Odessa (Crimea) con Catalina la Grande en el siglo XVIII. A pesar de ello, una constante a lo largo de los siglos fue la indiferencia de las potencias occidentales hacia la cultura y los valores rusos incluso cuando se establecían alianzas o coaliciones. Esto explicaría en parte la ausencia de valores compartidos entre Rusia y el resto de Europa (López et Morales, 2018, 17-31).

Con la llegada del comunismo, los dirigentes de la Unión Soviética aplicaron diferentes políticas para mantener la cohesión social e ideológica de las diferentes identidades que la conformaban. Para muchos de ellos, el patriotismo soviético suponía una fórmula no colonial que permitiría superar los nacionalismos locales en el seno de un imperio de larga tradición. A nivel mundial, la URSS se convierte en una superpotencia tras su victoria en la Segunda Guerra Mundial y se expande hacia el oeste iniciándose el periodo conocido como Guerra Fría. Sin embargo, el problema de asimilación de las poblaciones no rusas estuvo siempre presente, dando lugar a movimientos revolucionarios como los de Hungría en 1956 o Checoslovaquia en 1968.

La desaparición de la Unión Soviética dio lugar a nuevas naciones en un área geográfica que fue la zona de expansión del Imperio Ruso durante siglos, lo que ha condicionado las relaciones entre Rusia y sus antiguas repúblicas. Los nacionalismos surgidos en algunas repúblicas provocaron rechazo hacia los rusos étnicos que habían gozado de un papel preponderante durante la etapa comunista. Este sentimiento anti-ruso supone un factor más de desestabilización dada la presencia de importantes minorías rusas en zonas como el Báltico o el Cáucaso (Sánchez, 2004, 22 de octubre).

En resumen, la Federación Rusa es una entidad cuyas características geográficas y humanas condicionan su integración con el resto de Europa. La distribución de su población o determinadas tradiciones culturales le otorgan su esencia europea pero su expansión hacia el este le ha permitido disponer de mayores recursos energéticos y convertirse durante siglos en un actor global de primera magnitud (Bello, 2014, pp. 6-9).

2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE RUSIA.

2.1. El mandato de Yeltsin.

El 21 de diciembre de 1991 once de las 15 exrepúblicas soviéticas firmaban en Alma-Ata (Kazajistán) el protocolo de creación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). A finales de ese mismo año, Boris Yeltsin se convertía en el presidente de una Federación Rusa que heredaba los privilegios de la URSS en la ONU y que buscaba garantizarse el control del arsenal nuclear y de las fuerzas estratégicas disponibles.

En la página web del CIDOB (*Barcelona Centre for International Affairs*), centro de investigación de referencia y del cual el ex Secretario General de la OTAN, D. Javier Solana es Presidente de Honor, se recoge una biografía resumida de los acontecimientos más importantes en la vida del presidente de la Federación Rusa, Boris Yeltsin.

En el documento se destaca como Yeltsin en sus primeros años llevó a cabo un acercamiento a las potencias occidentales que facilitó el plan de EE. UU. de avanzar en el desarme nuclear a través de la firma de tratados de no proliferación. Aunque varios países contribuyeron a paliar la débil economía de Rusia con suministros humanitarios, un elemento para tener en cuenta es la explotación propagandística que llevó a cabo EE. UU. al tratar a Rusia como un país del Tercer Mundo lo que provocó que una parte importante de la población se sintiera herida en su orgullo. A pesar de todo Rusia y Estados Unidos atravesaban unas buenas relaciones que se traducían en ayudas directas y préstamos a través del Fondo Monetario Internacional (FMI) y se firmaban tratados de amistad y cooperación entre Rusia y países vecinos como Polonia, Bulgaria o Hungría.

Como se ha indicado en el apartado anterior, todas las antiguas repúblicas dejaron clara su intención de marcar sus señas de identidad nacional, de ahí que no tardaran en surgir enfrentamientos como el protagonizado entre Rusia y Ucrania por la determinación de este último de dotarse de unas fuerzas armadas propias y de quedarse con parte de la flota del mar Negro (Sebastopol), emplazamiento de carácter estratégico para los intereses de Rusia. También en el ámbito de la seguridad y defensa, el nacionalismo ucraniano y el separatismo en la región de Crimea fueron obstáculos definitivos que impidieron la consolidación de la CEI. Esta situación precipitó la decisión de Yeltsin de decretar la constitución de las Fuerzas Armadas de Rusia, tomando el control del antiguo Ejército soviético, adelantándose a posibles movimientos del resto de las repúblicas. Rusia, como líder de la CEI y para salvaguardar los intereses de 25 millones de rusos que habitaban en el resto de antiguas repúblicas de la URSS interfirieron desde 1992 en los distintos conflictos armados y guerras civiles del espacio postsoviético.

Junto a su objetivo de seguir influyendo en los países vecinos, Rusia tuvo que frenar los peligros internos que afloraban en forma de tensiones étnicas o de reivindicaciones de soberanía en varias regiones como Osetia del Norte o Chechenia. Algunos opositores a Yeltsin, como Zhirinovskiy, defendían no solo la recuperación económica del país sino también la moral e influyeron en un cambio de rumbo del presidente ruso sobre la política exterior y de defensa: aprobación de una nueva doctrina militar, participación de tropas rusas en misiones de interposición según el principio de seguridad colectiva de la CEI y oposición al ingreso en el seno de la OTAN de países del antiguo bloque soviético. La propuesta rusa para configurar la arquitectura de seguridad europea se basaba en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) mientras que la OTAN prefería fórmulas de cooperación entre estados miembros y no miembros que permitieran avanzar en una posible incorporación futura de los candidatos interesados en formar parte de la Alianza. Otras iniciativas dignas de mención en relación con el acercamiento entre Rusia y Occidente fueron el programa de la

Asociación para la Paz (ApP o PfP) pactado entre Estados Unidos y Rusia en 1993 y el Acuerdo de Asociación y Cooperación (AAC) entre Rusia y la UE en 1994.

Según los datos aportados en la página del CIDOB sobre la biografía de Yeltsin, uno de los momentos en los que Rusia se jugó su prestigio como potencia fue durante la guerra en la ex Yugoslavia donde sus diplomáticos desempeñaron un papel destacado como mediadores para alcanzar compromisos de alto el fuego. A ello hay que sumar la participación de Rusia en la cumbre del G-7, nuevos avances sobre desarme nuclear y una aparente mejora en las relaciones de la CEI que permitieron alcanzar débiles acuerdos con las antiguas repúblicas soviéticas (Moldavia, Georgia) pero no resolver los conflictos políticos y territoriales pendientes en el espacio postsoviético tras varias guerras civiles.

En 1996 se produce la llegada de Primakov al gobierno, sustituyendo a Kozyrev, con lo que Rusia daba un giro del occidentalismo al nacionalismo e intentaba frenar la influencia de Estados Unidos en Europa. Para contener esta hegemonía se establecieron unas relaciones más estrechas con Alemania y Francia y una alianza estratégica con China. Pero la mayor crisis de relaciones con la OTAN en el mandato de Yeltsin fue sin duda motivada por la guerra de Kosovo sobre la que se profundizará más adelante. La mediación de los diplomáticos rusos y la participación de soldados rusos en la misión KFOR no sirvieron para rebajar la sensación de la población rusa de que la OTAN la había despreciado y no había respetado la legalidad.

En definitiva, la política de Yeltsin estuvo muy condicionada por la débil situación económica heredada tras la disolución de la URSS y que perduró durante todo su mandato, obligando a sus gobiernos a continuos cambios estructurales y a buscar la ayuda del capital extranjero. A nivel interno Rusia vio deteriorada su imagen por la corrupción política, el poder creciente de los oligarcas y por conflictos internos como el de Chechenia donde el prestigio del ejército ruso se vio seriamente dañado. Su acercamiento inicial a Occidente le permitió recuperar parte de su prestigio internacional, participando en foros como el G-7 (denominado G-8 con la inclusión de Rusia en los asuntos políticos) pero las relaciones con la OTAN no mejoraron por su política de ampliación hacia el este.

No obstante, la firma del Acta Fundacional sobre las Relaciones de la OTAN y Rusia en 1997 suponía la renuncia a desplegar armas nucleares en el territorio de los nuevos miembros y fomentaba la cooperación entre ambas partes a través del Consejo Conjunto Permanente. En cualquier caso, no hay que olvidar que Rusia no tenía la capacidad militar convencional para oponerse a las ampliaciones de la Alianza y en 2001 apoyó a EE. UU. en el inicio de la operación militar en Afganistán, aprobada por el Consejo de Naciones Unidas en su resolución 1386 (Torres Sospedra, 2018, pp. 4-5).

En cuanto a la construcción de la CEI, algunas antiguas repúblicas soviéticas como Armenia, Tayikistán, Kazajistán y Kirguizistán fueron aceptando la cooperación con Rusia en los asuntos militares. Mención especial requiere el caso de Bielorrusia que fue con diferencia la que mayor acercamiento mantuvo con Rusia, impulsando la unión aduanera y el objetivo común de frenar la expansión de la OTAN. Otros países como Georgia, Azerbaiyán y Ucrania fueron abandonando el proyecto de la CEI y se decantaron por un foro de cooperación diferente denominado GUUAM (por las iniciales de los tres países citados anteriormente, a los que se unieron Moldavia y Uzbekistán), con lo que Rusia fracasaba en su intento de mantener una mayor influencia en el espacio postsoviético.

Desde el punto de vista de Occidente, el mandato de Yeltsin no cumplió con las expectativas iniciales. Se le achacó no haber profundizado en las reformas que el país necesitaba, falta de ideología concreta y demasiada preocupación por mantenerse en el poder que le hacía deshacerse de colaboradores competentes y con apoyos en el gobierno como en el caso de Lebed o Primakov. Su popularidad fue decreciendo dentro del país y los escándalos que salpicaron a miembros de su gobierno e incluso familiares tuvieron repercusión en los medios de comunicación occidentales. El 09 de agosto de 1999, Vladimir Putin era nombrado jefe de gobierno por sus méritos en diferentes organismos estatales rusos como el Comité para la Seguridad del Estado (KGB), el Servicio Federal de Seguridad de la Federación Rusa (FSB) o el Consejo de Seguridad de la Federación Rusa (SBRF).

2.2. El liderazgo de Putin.

Como se ha señalado ya, Rusia fue abandonando su interés por el sistema democrático occidental acelerado por la política de cerco de la OTAN. Para entender este cambio de rumbo en la política de Rusia del nuevo siglo y su repercusión en el ámbito de la seguridad y defensa es necesario conocer la influencia que tiene el liderazgo de Putin en el panorama político internacional.

Cuando Putin llega al poder, Rusia se encontraba muy debilitada a nivel económico y social, por lo que uno de sus objetivos prioritarios fue desarrollar una estrategia a largo plazo para eliminar la corrupción del país y fortalecer las organizaciones e instituciones estatales. Las relaciones entre la Duma y el presidente se volvieron menos conflictivas que en la época de Yeltsin lo que se tradujo en la puesta en marcha de reformas menos drásticas y más graduales que contaban con un amplio consenso de todos los poderes. Respecto a la popularidad de Putin, Stephen Whitefield señala varias hipótesis según las cuales sus apoyos no provienen únicamente de las masas contrarias a los valores democráticos occidentales y favorables al autoritarismo, sino que su electorado es más amplio y valora la eficacia de las medidas puestas en marcha. (Sakwa, 2008, pp. 481-499).

Putín busca en sus comienzos superar la nostalgia de la URSS, pero sin tener que implantar un modelo político y económico occidental, lo que se llamó la «tercera vía». La Rusia de Putín no es una versión moderna del estancamiento de Brezhnev, pero tampoco una democracia liberal como se aprecia por ejemplo en las restricciones a la libertad de prensa. Las reformas económicas y la mayor estabilidad interna fueron los pasos previos necesarios para la reorientación de la política exterior rusa, marcada por la defensa de la identidad del país y su herencia histórica, la recuperación del prestigio internacional perdido en las últimas décadas y la lucha por recuperar su influencia en el espacio postsoviético (Sakwa, 2004).

2.3. El concepto de política exterior de Rusia (2000-2013).

Según la definición jurídica de la RAE la política exterior es «el conjunto de decisiones y acciones de un Gobierno en sus relaciones con otros actores de la escena internacional, con objeto de definir, promover, desarrollar y defender los valores e intereses del Estado en el exterior».

En el año 2000 se publicaba el documento *Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa* en el que se establecían las prioridades de Rusia para afrontar los problemas globales y regionales, así como mecanismos para su posible solución. Atendiendo a un estudio comparativo de las tres versiones de este concepto hasta que se produce la Guerra de Ucrania en el año 2014 se pueden extraer varias conclusiones relacionadas con el espacio postsoviético.

Sobre la posición de Rusia en el panorama internacional, tras la etapa de acercamiento a Occidente en la que se buscaba recuperar el prestigio perdido a través de instrumentos de poder blando, con Putín se va adoptando de forma gradual una postura más agresiva con el empleo de instrumentos de coacción a los países del denominado extranjero próximo. Concretamente en las relaciones con las exrepúblicas soviéticas, Rusia proponía varios objetivos permanentes:

- Avanzar en la resolución de los denominados «conflictos congelados», en los que la intervención rusa había sido necesaria para evitar la pérdida de influencia en la zona, aunque también había afectado negativamente a su seguridad y al desarrollo económico.
- Interés de Rusia en impulsar las organizaciones de carácter regional como la Comunidad Económica Euroasiática (EurAsEC) o la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), donde desempeña un papel hegemónico.
- Proteger los intereses de los rusos étnicos frente a la segregación que sufren en determinados países como Estonia o Letonia donde tienen restringidos derechos elementales respecto al resto de la población. Este objetivo ha sido desarrollado con medidas concretas como la concesión

de pasaporte de nacionalidad rusa para los residentes en otros Estados cuyos intereses sean vulnerados, aumentando la tensión en las relaciones bilaterales con sus vecinos.

A finales de los años noventa comenzaba una nueva ampliación de la OTAN incorporando a países del espacio postsoviético. Rusia se consideraba a sí misma como un actor de primer orden en el nuevo sistema multipolar y no tenía como objetivo formar parte de ella. La consideración de Rusia como una amenaza convencional para la Alianza, la postura de algunos de sus miembros en la guerra de Kosovo (1999) o el apoyo occidental a países como Georgia (2003) o Kirguistán (2005) durante las llamadas «Revoluciones de Colores», fueron aumentando la desconfianza mutua con el paso de los años. Ante la política de cerco de Estados Unidos con el despliegue de un escudo antimisiles en territorios próximos a sus fronteras, Rusia consideraba necesario mantener un mínimo arsenal nuclear para contrarrestarlo.

A pesar del panorama descrito, Rusia había impulsado durante los primeros años la firma de tratados de no proliferación de armamento, seguía defendiendo el papel de la diplomacia y del Consejo de Seguridad a la hora de emplear la fuerza o intervenir en los asuntos internos. En el ámbito regional de nuestro estudio, hay que destacar el liderazgo de Rusia en la CEI (y en la OTSC) pero fomentando a la vez relaciones de cooperación con los países más afines como Bielorrusia o Armenia. Junto a regiones como el Mar Negro, el Mar Caspio, el Báltico y los Balcanes, consideradas de interés permanente para los intereses rusos, aparece un nuevo escenario, el Ártico, que podría incrementar la tensión con algunos de los países miembros de la OTAN.

En los conceptos de política exterior desarrollados antes de la guerra de Ucrania de 2014, Rusia se había mantenido partidaria de la resolución de los conflictos en el marco de la ONU y respetando la legalidad internacional. Rusia confirmaba su interés en la solución de los conflictos de Moldavia, Armenia y Azerbaiyán, pero en 2013 reconocía la independencia de Abjasia y Osetia del Sur, lo que complicaba aún más su relación con Georgia. Parecía prevalecer el reconocimiento ruso de los derechos identitarios de estos ciudadanos por encima del respeto a la soberanía e integridad territorial de la antigua república soviética.

Finalmente hay que mencionar que la OSCE era la preferencia de Rusia para avanzar en la futura «arquitectura de seguridad europea», fomentando también las relaciones con la UE. La OTAN, como se ha indicado anteriormente, no había cumplido con sus promesas de no injerencia en la tradicional zona de influencia rusa, lo que suponía un obstáculo para la cooperación regional (Ruiz González, 2013, pp. 5-18).

3. EVOLUCIÓN DE LA DOCTRINA ESTRATÉGICA DE RUSIA.

3.1 Teorías sobre los intereses estratégicos.

Desde el enfoque del realismo político en las Relaciones Internacionales, los intereses de Rusia eran concebidos como objetivos permanentes e inmutables, por ejemplo, la protección del territorio por la ausencia de barreras naturales (De Haas, 2010, p.3). Posteriormente fueron surgiendo interpretaciones menos deterministas, que fueron incluyendo otros elementos como la cultura estratégica rusa y factores como la expansión territorial hacia el este, pero también hacia occidente (Ruiz González, 2011, pp. 79-111).

Un primer grupo de escuelas de pensamiento, predominante en la era postsoviética, consideran a Rusia como una gran potencia llamada a desempeñar un papel preponderante en el sistema multipolar. Dentro de esta corriente se da cabida al desarrollo de una política exterior en términos de *hard power* o instrumentos de poder duro, como el empleo de las capacidades militares o los recursos energéticos, pero también estrategias de *soft power* a través de la difusión de ideas favorables a los intereses rusos en medios de comunicación de alcance global.

La segunda corriente de pensamiento considera a Rusia como centro de una civilización cuyo ámbito geográfico sería la unión de Europa y Asia. Estas tesis «eurasianistas» defienden el liderazgo de Rusia en distintos proyectos de integración, no solo a nivel económico sino también en el ámbito de la seguridad y defensa. Así se trataría de que Rusia adoptara un papel proactivo en el espacio postsoviético para evitar que las antiguas repúblicas soviéticas se incorporen a la Unión Europea o a la OTAN.

La tercera escuela de pensamiento sobre la acción exterior rusa considera que el aislamiento de Rusia respecto de las potencias occidentales le ha llevado a sufrir un atraso en la modernización por lo que es necesario asumir una identidad occidental y un orden democrático liberal. Esta tendencia, aunque minoritaria hoy en día, estuvo presente como ya se ha visto en la etapa de Kozyrev durante el mandato de Yeltsin, pero también en el afán de Putin de que Rusia sea reconocida como una de las potencias europeas o posteriormente en la etapa política de Medvedev (López Jiménez et Morales, 2018, pp. 35-41).

3.2 La estrategia de seguridad de Rusia antes de la Guerra de Ucrania.

La estrategia de seguridad nacional de un país tiene como finalidad responder a las amenazas susceptibles de poner en riesgo la vida de la nación. Su finalidad principal es dar a conocer el contexto internacional de seguridad, los riesgos posibles, los objetivos a conseguir, los instrumentos

disponibles y la forma en la que esperan proteger la población y el territorio (Arteaga, 2011, Real Instituto Elcano).

El 10 de enero del año 2000 se aprobaba el *Concepto de Seguridad Nacional* de la Federación Rusa, documento que analiza la posición del país en el escenario internacional, sus intereses nacionales y las amenazas para su seguridad. Nos limitaremos a poner de relieve aquellos aspectos que nos ayuden a concretar los intereses estratégicos de Rusia en el espacio postsoviético.

En su primer apartado, *Rusia en la comunidad internacional*, se defiende el importante papel de Rusia en el sistema de relaciones internacionales multipolar, motivado por su potencial económico, científico-tecnológico y militar, así como por su situación estratégica en Eurasia. Además de su disposición a una mayor integración en las instituciones internacionales y la cooperación para hacer frente a problemas de seguridad como las armas de destrucción masiva o el terrorismo, se hace mención especial a la búsqueda de soluciones para los conflictos regionales sin menospreciar los intereses de Rusia en las soluciones propuestas.

Centrados en los intereses nacionales de Rusia en el espacio postsoviético, el concepto propone fomentar las relaciones equitativas y mutuamente beneficiosas con todos los países, especialmente con los que forman parte de la CEI. Para ello es necesario crear las condiciones políticas, legales, organizativas y militares que permitan proteger sus fronteras y prevenir cualquier agresión contra su territorio. Respecto al ámbito militar, se hace hincapié en el bajo nivel de adiestramiento operacional y táctico de sus Fuerzas Armadas, con un reducido número de efectivos y falta de equipamiento básico y desarrollo tecnológico, por lo que se requiere aumentar el potencial militar del país.

El siguiente apartado está dedicado a las amenazas para la seguridad nacional de la Federación Rusa, destacando en el ámbito internacional la ampliación de la OTAN hacia el este y su cerco militar de las fronteras rusas. A este respecto, la doctrina estratégica de la Alianza contempla el desarrollo de ejercicios militares fuera de su zona de responsabilidad sin que la ONU se haya pronunciado al respecto. Entre los mecanismos necesarios para hacer frente a las amenazas descritas, Rusia dispondrá de fuerzas militares convencionales y nucleares que le permita disponer de la adecuada capacidad de disuasión. Así mismo llevará a cabo las medidas colectivas que garanticen la seguridad del espacio fronterizo y todo ello con especial atención a la protección del patrimonio cultural, espiritual y moral de Rusia, así como los derechos e intereses legítimos de los rusos en el exterior (Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, 2000, Documentos constitutivos).

En mayo de 2009 se publica el documento *La Estrategia Nacional de Seguridad hasta el año 2020*, en el que se recogen las prioridades estratégicas del país en política de defensa a medio plazo. El

concepto de seguridad se aborda desde una perspectiva multidimensional, haciendo un llamamiento a una mayor cooperación con las instituciones civiles. La mayor parte de las amenazas internas están relacionadas con el ámbito económico, el radicalismo religioso y la falta de cohesión motivada por los nacionalismos. Entre ellas, la *Estrategia* hace referencia a la proliferación de armas nucleares estratégicas, la militarización del espacio o el riesgo que entrañan los sistemas de misiles para la defensa. Por lo anterior se requiere seguir impulsando la cooperación con la OTAN y las relaciones bilaterales con los Estados Unidos en cuestiones de desarme y control de armamentos. Rusia sigue considerando inaceptable la ampliación de la OTAN hacia sus fronteras o la vulneración de las leyes internacionales, pero es favorable a unas relaciones en posición de igualdad.

En el texto se citan como prioridades estratégicas el control de las fuentes de recursos energéticos, lo cual implicará una mayor presencia en el Ártico y la necesidad de desarrollar una fuerza militar de primer nivel, con inversiones en armamento y tecnología. El principal instrumento que propone Rusia para un nuevo sistema de seguridad colectiva en el espacio postsoviético es la OTSC (CIDOB, 2010, pp. 510-511). Putin impulsó desde el primer momento las reformas militares necesarias para fortalecer al país, teniendo siempre presente la defensa de la cultura estratégica rusa. La política de ampliación de la OTAN (también de la UE) y el apoyo de sus miembros a países de la antigua URSS son considerados por la Federación de Rusia la mayor amenaza a sus intereses, lo cual motivó un distanciamiento progresivo (Ruiz González, 2011, pp. 109-111).

La CEI, formada por nueve países en el año 2013, había desempeñado una función representativa sin conseguir una verdadera integración entre sus miembros. Putin intensificó su discurso en este foro para impulsar proyectos de carácter económico que englobaran a repúblicas exsoviéticas. Sin embargo, iniciativas como la Unión Aduanera (creada por Rusia junto a Bielorrusia y Kazajistán) y el Espacio Económico Euroasiático (antecedente de la creación de la Unión Económico Euroasiática en 2015), no contaron con el respaldo de países como Georgia, Ucrania, Azerbaiyán o Moldavia. Rusia buscaba mantener unas buenas relaciones con todos sus vecinos, pero éstas han evolucionado de forma diferente en función de factores sociales, políticos o incluso culturales, condicionando así su mayor o menor acercamiento a Occidente y con ello la aparición de conflictos (Freire et Kanet, 2012, 235-282).

CAPÍTULO II

POLÍTICA DE AMPLIACIÓN DE LA OTAN HACIA LA ZONA DE INFLUENCIA DE RUSIA

«Cercar es una ley de la geopolítica a lo largo de la historia y hasta nuestros días».
François Thual, 2000,
Contrôler et contrer.

1. ANTECEDENTES DE LA OTAN.

Tras la Segunda Guerra Mundial, con una Europa absolutamente devastada, la Unión Soviética desarrolló una estrategia de apoyo a los movimientos comunistas de distintos países para que se hicieran con el poder y contar así con aliados que favoreciesen posteriormente sus intereses regionales. Las injerencias rusas en la política de otros países de su entorno o su postura en torno a Alemania hicieron ver a los países occidentales la necesidad de mantenerse unidos en la defensa de sus valores. En 1948, Francia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo y Reino Unido firmaron el *Tratado de Bruselas*, una alianza militar con la que se comprometían a preservar los principios de la democracia, coordinar esfuerzos para impulsar la recuperación económica y contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacional.

El 4 de abril de 1949, doce países a ambos lados del Atlántico (se sumaban a los firmantes del Tratado de Bruselas los Estados Unidos, Canadá, Dinamarca, Islandia, Italia, Noruega y Portugal), firmaban el *Tratado de Washington*, una alianza militar de mayor entidad con el objetivo de potenciar la integración y seguridad en el área euroatlántica (artículo 10 del Tratado). Junto al apoyo político y económico recibido a través de programas como el Plan Marshall, Europa también necesitaba un fuerte impulso en el ámbito militar. El artículo 5 del Tratado señala de forma explícita que, si alguna de las partes firmantes es objeto de un ataque armado, el resto le prestará ayuda, incluido apoyo militar, conforme a la legalidad internacional. Tras la ratificación del Tratado, el Consejo del Atlántico Norte (CAN) creó el Comité de Defensa (CD), el Comité Militar (CM) y el *Standing Group* (SG) que elaboraron el *Concepto Estratégico para la Defensa del Área del Atlántico Norte* (*NATO Strategic Documents*, DC 6/1, 1949, pp. 1-7).

Aunque la función predominante de la OTAN durante el conflicto bipolar fue el ámbito militar, desde sus orígenes también se definió como una comunidad de países dispuestos a luchar por la defensa de unos valores compartidos. Uno de los méritos que se atribuye a la Alianza durante la Guerra Fría es haber servido como instrumento para expandir la democracia, lo cual parece un contrasentido al analizar el papel de los militares y la evolución de la política en países como Turquía, que se unió a la OTAN en 1952. Ese mismo año también se incorporaba Grecia que en 1967 sufría

un golpe de estado militar que duró hasta 1974 y durante el cual no puede hablarse de enfriamiento en las relaciones de Grecia con el resto de los miembros. La Alianza no puso ningún inconveniente a que Portugal fuera uno de los doce países firmantes del tratado en 1949, a pesar de que su gobierno fue una dictadura hasta el año 1974. Incluso en el momento en el que España se une a la OTAN, en el año 1982, estaba muy reciente el fin de la dictadura y un fallido golpe de estado unos meses atrás. Sin negar la influencia que la OTAN pudiera tener en la evolución democrática de los países citados, no parece que fuera ella el elemento más decisivo. A la vista de lo anterior parece que su prioridad era mantener unidos al mayor número de países frente a la amenaza que representaba la URSS (Reiter, D., 2001, pp.17-21).

La política de integración euroatlántica fue contrarrestada por la Unión Soviética con la creación del Pacto de Varsovia en 1955. En una década con acontecimientos tan relevantes como la guerra de Corea o la crisis de Suez, la doctrina estratégica de la OTAN fue la denominada *Massive Retaliation* o de represalia masiva (*NATO Strategic Documents*, 1957, MC 14/2) si la URSS decidía atacar, la OTAN respondería con su arsenal nuclear. Esta postura ponía de manifiesto la hegemonía de los Estados Unidos en la toma de decisiones en el seno de la Alianza, puesto que dentro del programa de ahorro en defensa anunciado por el presidente norteamericano Eisenhower, también estaba previsto rentabilizar el arsenal nuclear y dedicar menos esfuerzos en el mantenimiento de las fuerzas convencionales (Wells, 1981, pp. 31-52).

Uno de los momentos más tensos de las relaciones entre Rusia y los Estados Unidos tuvo lugar a principios de la década de los sesenta (1962), con la crisis de los misiles rusos desplegados en Cuba en la que la amenaza nuclear llegó a su punto más álgido. Sin embargo, llegó a resolverse sin consecuencias graves y se produjo una desescalada progresiva que desembocó en una etapa de aceptación del estatus quo por ambas partes. Unos años después varios países, algunos de relativo poco peso dentro de la Alianza, como Bélgica y Holanda, proponen compensar la falta de colaboración entre los países grandes y pequeños en la toma de decisiones.

El resultado de los trabajos (OTAN, 1967, *Informe Harmel*), propició un nuevo concepto estratégico que combinaba la disuasión militar con la distensión política (*NATO Strategic Documents*, 1967, MC 14/3). La estrategia de «respuesta flexible» de la OTAN facilitó el camino para la Conferencia de Cooperación y Seguridad Europea de 1973 y dos años más tarde se firmó el *Acuerdo Final de Helsinki*. Mientras que para la OTAN suponía un éxito diplomático sin precedentes, la URSS consideraba que Occidente reconocía su papel de actor principal en la Europa del Este (OTAN, Documentos desclasificados, pp. 1-8).

La nueva estrategia, aunque con altibajos, permitió un mayor diálogo entre bloques y la que los EE. UU. y la Unión Soviética firmaran en 1972 el Tratado ABM y el tratado SALT-1 que limitaba el número de sistemas de misiles antibalísticos y de armas estratégicas intercontinentales respectivamente. Cinco años después se alcanzó un nuevo acuerdo sobre limitación de armamento táctico-nuclear (SALT-2) que duró hasta que los EE. UU. se desvincularon de forma oficial en el año 1986. En 1987 se firmó el tratado de eliminación de misiles nucleares de mediano y corto alcance (INF) y en 1990 los presidentes Bush y Gorbachov firmaban el Tratado para la Reducción de Armas Estratégicas (START-I) para reducir las armas nucleares (El País, 6 de julio de 2009).

En febrero de 1990, el secretario de Estado de EE. UU., James Baker, junto a otros mandatarios europeos, trató con la URSS sobre la expansión de la OTAN. Gorbachov era partidario de una Alemania neutral y no incorporada a la Alianza y de una estructura paneuropea de seguridad. Sin embargo, la presión política y económica que vivía su país le obligó a abandonar esta idea y a ceder ante una Alemania unificada y formando parte de la OTAN. Este desenlace, favorable a los intereses de occidente, supuso para la Unión Soviética una pérdida de prestigio a nivel regional (Ortega, 2014, RIE).

2. ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA TRAS LA GUERRA FRÍA

Como se ha descrito en el apartado anterior, la estrategia de la OTAN durante la Guerra Fría estuvo centrada en definir una respuesta militar frente a la amenaza soviética. Tras el fin del Pacto de Varsovia esta amenaza disminuye considerablemente por lo que se planteó si tenía sentido seguir manteniendo una estructura militar de tal envergadura. En aquellos años se produjeron importantes acontecimientos en Europa como la reunificación de Alemania o la guerra de los Balcanes, y también a nivel internacional como la primera Guerra del Golfo (1990-1991).

Ante este escenario, la OTAN inició un proceso que le permitiera seguir teniendo como objetivo prioritario la defensa colectiva, pero al mismo tiempo poder hacer frente a nuevos riesgos de distinta naturaleza que podían afectar a la estabilidad y seguridad de sus miembros. Aunque no parecía posible que se produjeran agresiones contra el territorio de los aliados, sí se contemplaba como hipótesis que surgieran tensiones políticas y sociales en Europa Central y Oriental que derivasen en conflictos armados (Herrerros, 2008, pp. 27-29). En los siguientes apartados intentaremos conocer los riesgos y amenazas en el espacio postsoviético, la percepción de la OTAN sobre ellos y como ha ido evolucionando la orientación estratégica a lo largo de los años.

2.1. Conceptos estratégicos de la Alianza: en busca de un nuevo rol.

En la década de los noventa se pusieron en marcha importantes iniciativas de distintas organizaciones (CSCE, UE, OTAN) para desarrollar la «arquitectura de seguridad europea». Tanto la visión de la Comunidad Europea como la de la CSCE eran bastante similares, abordando la seguridad en torno a tres pilares: humano, económico y político-militar. La OTAN por su parte, mantuvo su enfoque a la defensa colectiva de los aliados y aunque valoraba la colaboración con todos los actores, siempre se consideró el foro esencial las consultas y acuerdos en el ámbito de la seguridad (Ruiz González, 2012, pp. 79-81).

En la Cumbre de Roma de 1991 la OTAN publicaba la *Declaración sobre Paz y Cooperación* donde se hacía referencia a las relaciones con la Unión Soviética y otros países de Europa Central y Oriental. Con el fin de reforzar la colaboración institucional, tal y como se había acordado en la Conferencia para la Cooperación y Seguridad Europea, todos los participantes se comprometían a participar en foros políticos y de seguridad que permitieran una nueva asociación a nivel europeo. Fruto de este mayor diálogo se establece el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) en el que Yeltsin llegó a solicitar la incorporación de su país a la OTAN.

En la misma Cumbre los diplomáticos aliados, con asesoramiento de personal militar, elaboraron el primer concepto estratégico público de la historia de la OTAN (*NATO Strategic Concept 1991* o NSC91). Se incorporó al texto el concepto de riesgo, el principio de indivisibilidad de la seguridad y se amplió el concepto de seguridad más allá de la defensa del área de la OTAN. Ante el debilitamiento del enemigo soviético, la Alianza se orientó a nuevas misiones en tiempos de paz, como las de gestión de crisis y la prevención de conflictos. A nivel regional se ponía interés en el arsenal nuclear de la Unión Soviética y se consideraba que debía retirar todas sus fuerzas militares de Europa Central y Oriental y aplicar el Tratado CFE o de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (Arteaga, 2010, RIE).

En cuanto a la estructura de fuerzas de la OTAN, se crearon tres tipos (Fuerzas de Reacción, Fuerzas Principales de Defensa y Fuerzas de Refuerzo) capaces de actuar en cualquier parte del territorio y dar respuesta a las nuevas necesidades de seguridad, desde la respuesta militar temprana hasta las misiones de mantenimiento de la paz (Caracuel, 2004, pp. 148-154).

En 1994, en la Cumbre de Bruselas, la OTAN ponía en marcha un nuevo instrumento de cooperación en materias políticas y militares para los países del CCAN y de la CSCE: la Asociación para la Paz (ApP o PfP). En el ámbito militar una Célula de Coordinación en el Cuartel General de la OTAN en Mons (Bélgica) sería la encargada del planeamiento militar que incluía el desarrollo de

ejercicios de adiestramiento y el nombramiento de oficiales de enlace con los nuevos asociados entre los que se encontraba una débil Rusia. Como evolución del NSC91 se acordó desarrollar el concepto de Fuerzas Operativas Conjunto Combinadas (CJTF) lo cual permitía poner a disposición de la Unión Europea Occidental (UEO), para evitar duplicidades, los medios y capacidades de la Alianza, tales como sistemas de comunicaciones e información, inteligencia, fuerza aérea, cuarteles generales y estructuras de mando y control.

Con lo anterior, la OTAN volvía a tomar la iniciativa en el desarrollo de la «arquitectura de seguridad europea», planteando su compatibilidad a largo plazo con la política de defensa común de la UE debido a los intereses estratégicos comunes (Revista de la OTAN, 1994, p. 30). La postura oficial contrastaba con la opinión de otros analistas que consideraban que el concepto CJTF favorecía los intereses de EE. UU. a la hora de controlar cualquier iniciativa europea que se ponga en marcha en el ámbito de la seguridad y defensa (Cornish, 1997, pp. 63-70).

La principal preocupación de Rusia era el fortalecimiento de la Alianza a costa de incluir a nuevos miembros provenientes de su tradicional zona de influencia, de ahí que las relaciones entre la OTAN y Rusia se enfriaron en asuntos de interés como la ratificación del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START II), las minorías rusas presentes en el espacio postsoviético o el conflicto de la antigua Yugoslavia. A este respecto la OTAN y Rusia consiguieron avanzar llegando a desplegar juntas en la fuerza multinacional de la OTAN en Bosnia y Herzegovina (Fuerza de Implementación o IFOR) bajo el mandato de Naciones Unidas tras la firma del Acuerdo de París en 1995 (Caracuel, 2011, pp. 38-42).

Uno de los pasos más importantes en el acercamiento entre la OTAN y Rusia se produce en el año 1997 con la firma del *Acta Fundacional de Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad* entre la OTAN y la Federación Rusa. En este documento la OTAN se comprometía a no desplegar armas nucleares en el territorio de los nuevos miembros y a reforzar la interoperabilidad de sus fuerzas en lugar de posicionar unidades de combate de forma permanente en «áreas sensibles». Además, se creaba el Consejo Permanente Conjunto (CPC) para colaborar en la prevención de conflictos, gestión de crisis, control de armamentos y desarme nuclear entre otras materias.

En la Cumbre de Washington de 1999, la OTAN hacía un llamamiento a reforzar la consulta y el diálogo debido al distanciamiento provocado por los bombardeos sobre Kosovo y los planes de ampliación de la Alianza (Polonia, Hungría y República Checa). La diplomacia de ambas partes propició que Rusia participara en el acuerdo de paz para Bosnia y Herzegovina y desplegara un contingente militar de la nueva Fuerza de Kosovo (KFOR). Meses después, con la llegada de Putin a

al poder, Rusia retornó al CPC en el que había suspendido su participación por la intervención aliada en los Balcanes sin mandato expreso del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Caracuel, 2011, pp. 44-46). En el documento sobre la Cumbre destaca la importancia que da la OTAN a su relación con Ucrania, con la firma de la Carta OTAN-Ucrania en Madrid, el Grupo de trabajo conjunto sobre la reforma de la defensa, el establecimiento de una Oficina de Enlace de la OTAN en Kiev y la futura Cumbre de la Comisión OTAN-Ucrania (Cumbre de Washington, 1999, párrafo 28).

En 1999 se actualizó el Concepto Estratégico de la OTAN con una descripción genérica de los retos y riesgos de seguridad, sin mencionar las vulnerabilidades de la organización. El amplio enfoque del concepto de seguridad y las misiones para las fuerzas militares eran similares a las que se habían incluido en el NSC91. Como novedades, el concepto modificaba el ámbito geográfico de actuación, que pasó del «europeo» al «euroatlántico», lo que favorecía el nuevo rol de la Alianza más allá de la defensa colectiva. El *NATO Strategic Concept 1999* hacía referencia explícita a la cooperación en el control de armamentos, desarme y no proliferación e incluyó nuevos principios como el reparto equitativo de costes para el mantenimiento de las capacidades militares.

2.2. Evolución tras el 11S: “NATO Strategic Concept 2010”.

Tras los atentados terroristas del 11-S de 2001 la OTAN invocó por primera vez en su historia el artículo 5 del *Tratado de Washington*. Se produjo un nuevo acercamiento entre EE. UU. y Rusia que en el ámbito de la OTAN permitió la celebración en el mes de mayo de una Cumbre OTAN-Rusia, de la que surgió el Consejo OTAN-Rusia (COR).

En la Cumbre de Praga de 2002 la OTAN reconocía el importante papel del COR como foro de cooperación con Rusia, pero de nuevo el anuncio de una nueva ampliación de la Alianza hacia el Este y el despliegue de recursos humanos y materiales de EE. UU. en instalaciones militares de Rumania, Bulgaria y Asia Central provocó nuevas tensiones. La respuesta de Rusia fue la creación de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (CSTO) en la que se integraban Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán. Rusia acusaba a Occidente de influir en las «revoluciones de colores» mientras que la OTAN solicitaba la retirada de las fuerzas rusas de Moldavia y avanzar en la resolución del conflicto con Georgia (MINISDEF, 2011, pp. 46-48).

Desde el punto de vista de las fuerzas, el concepto CJTF seguía su proceso de implementación a través de ejercicios de adiestramiento si bien no pudo desarrollarse plenamente debido a la falta de recursos aportados por las naciones y de determinadas capacidades como el transporte estratégico. Junto a él fueron surgiendo otros conceptos como el de fuerzas de entrada inicial (IECF o *Initial Entry Capable Forces*) o el de Cuartel General desplegable (*Deployable Joint Task Force* o DJTF) que no

llegaron a consolidarse hasta que en 2003 se puso en marcha un nuevo concepto, la *NATO Response Force* o NRF, junto a una nueva estructura de mando (Mando Aliado de Operaciones o ACO y Mando Aliado de Transformación o ACT). Después de varios años intentando adaptarse a un nuevo escenario tras el fin de la Guerra Fría, los miembros de la OTAN no habían conseguido dotarse de los medios adecuados para participar en las nuevas misiones, fundamentalmente por falta de voluntad política y de un mayor presupuesto económico (Herreros, 2006, pp. 6-16).

La Alianza prestó mayor atención, tal y como se reflejó en la Cumbre de Estambul de 2004, a las nuevas misiones fuera de su territorio para hacer frente a la amenaza terrorista y a las armas de destrucción masiva (ADM). Se desarrolló para ello un plan de acción ante un posible ataque con este tipo de armas y se creó un Batallón de Defensa Nuclear Bacteriológica Química y Radiológica (NBQR) en un país de la antigua esfera soviética, la República Checa. En el *Concepto militar de defensa contra el terrorismo* se identificaron como capacidades militares necesarias el empleo efectivo de la inteligencia, una mayor capacidad de despliegue, la protección de la fuerza y el uso de armas guiadas de precisión.

Aunque Rusia y la OTAN mantuvieron cierta cooperación en la lucha contra los tráficoos ilegales en escenarios como Asia Central, la falta de entendimiento sobre los conflictos en Moldavia o Georgia impidió que sus relaciones mejorasen. En el año 2006 se aprobaba la *Comprehensive Political Guidance*, la Alianza hacía un esfuerzo por adaptar el concepto estratégico aprobado en 1999 y remarcaba la necesidad de contar con las capacidades identificadas años atrás para hacer frente a su principal amenaza, el terrorismo. Aunque se había puesto en marcha un centro de fusión de inteligencia, seguía siendo necesario potenciar las capacidades defensivas contra el riesgo de ataques NBQR y avanzar en la interoperabilidad y capacidad de proyección de sus fuerzas.

En la Cumbre de Riga de 2006 la OTAN esperaba un mayor compromiso por parte de Rusia en el cumplimiento de los tratados de desarme y en la retirada de sus tropas de los países del espacio postsoviético. Rusia había ratificado algunos acuerdos y denunciaba que la OTAN seguía con sus planes de expansión y no había valorado en su justa medida el peligroso precedente de reconocer la declaración unilateral de independencia por parte de Kosovo (Caracuel, 2011, pp. 48-50).

Después de la Cumbre de Bucarest de 2008 la sensación de la mayor parte de los miembros de la Alianza fue de éxito, sobre todo en comparación con la de Riga. En primer lugar, tanto Croacia como Albania eran ya miembros de la OTAN y Macedonia se encontraba en una posición inmejorable para sumarse en breve. Además, tanto Ucrania como Georgia habían dado pasos importantes para su futura integración. Rusia parecía resignarse a la política expansionista de Occidente, pero tampoco parecía

insalvable un acuerdo respecto a un tema tan delicado como la defensa antimisiles (del Pozo, 2008, Análisis del RIE o ARI n° 60).

Sin embargo, el optimismo de la OTAN desapareció cuando, solo cuatro meses después de clausurar su reunión en Bucarest, estalló la guerra entre Rusia y Georgia. El conflicto provocó la suspensión del COR y Rusia dejó de participar en la iniciativa ApP (o PfP), aunque la cooperación siguió siendo posible como demuestra el impulso que dio el dirigente ruso Medvedev a la arquitectura de seguridad europea, conocido como el Proceso de Corfú. O también con las declaraciones del vicepresidente estadounidense John Biden en la Conferencia de Seguridad de Munich de 2009, en la que hacía un llamamiento a trabajar juntos en intereses comunes del ámbito de la seguridad (Caracuel, 2011, p.51).

Los países miembros de la Alianza, testigos de la reacción rusa en Georgia, se preparaban en 2009 para abordar el debate sobre un nuevo concepto estratégico. Ante tal panorama de incertidumbre e inseguridad y para dotar a la OTAN de una mejor capacidad de anticipación y de protección, se desarrollaron iniciativas como el «Proyecto Futuros Múltiples». Al concepto de seguridad multidimensional de Helsinki, que ya contemplaba el NSC99, se incorporaban otras dimensiones de seguridad fuera del ámbito militar, como la seguridad humana o la seguridad medioambiental. También se consideraba clave reforzar la capacidad de la OTAN para responder a retos de seguridad de dimensión global. Este principio fue planteado en la Cumbre de Praga de 2002, reiterado en la *Guía Política Global 2006* y se incluye en la *Declaración sobre la Seguridad de la Alianza 2009*, aprobada en la Cumbre de Estrasburgo-Kohl de aquel año.

En el nuevo concepto estratégico, la OTAN se define como la organización clave para la seguridad y estabilidad del continente europeo, comprometida con la legalidad internacional, la ONU, la política de desarme nuclear y la incorporación de nuevos miembros que cumplan con ciertos requisitos económicos y políticos. En cuanto a las misiones que puede desempeñar la OTAN, la principal sigue siendo la defensa colectiva de sus miembros, junto a la gestión de crisis y la seguridad cooperativa (NATO SC, 2010, p.14). Como garante de la seguridad de la población y del territorio de los países aliados, la disuasión nuclear seguirá jugando un papel fundamental mientras existan armas nucleares.

Se considera que el riesgo de enfrentamiento convencional es bajo lo cual no significa que deba ignorarse. El documento señala que no deben de abandonarse las capacidades convencionales, lo cual implica realizar ejercicios de adiestramiento para mejorar la interoperabilidad, mejorar el intercambio de información entre los aliados y disponer de planes de contingencia orientados a la defensa convencional (NATO SC, 2010, p.15). La OTAN, en su *Declaración de la Seguridad* aprobada en la

ya citada Cumbre de Estrasburgo-Kehl (2009), afirma «que la mejor contribución que se puede realizar a la seguridad euroatlántica es una fuerte asociación cooperativa entre la OTAN y Rusia, abordando para ello los retos comunes». En este sentido se propone impulsar el Consejo OTAN-Rusia y fortalecer la colaboración en asuntos tales como la lucha contra el terrorismo, los tráfico ilegales, el desarme nuclear, el control de armamentos y los tratados de no proliferación. Se cita igualmente la cooperación en el marco del Tratado de Lisboa con la UE para el desarrollo de las capacidades de defensa de Europa.

En relación con el espacio postsoviético, la OTAN hace referencia al riesgo de algunos de sus miembros por la dependencia energética del este de Europa, así como el auge de nuevas amenazas como los ciberataques y otras tecnologías emergentes (láser y EW entre otras). A través de un enfoque integral y de un seguimiento permanente de la situación de seguridad, se pretende evitar nuevos conflictos en las fronteras de la Alianza, sin renunciar a un mayor acercamiento a Georgia y Ucrania.

3. LA CUMBRE DE CHICAGO Y EL DESARROLLO DE CAPACIDADES.

En la Cumbre de Chicago de mayo de 2012, siguiendo la política de puertas abiertas de la Alianza, se contemplaba la incorporación de Macedonia, Montenegro, BiH y Serbia. Seguían en marcha las «Comisiones y Programas Anuales o ANP» con dos países claves en el espacio postsoviético: Georgia y Ucrania. Respecto al primero, la OTAN, junto a la UE, OSCE y NNUU, solicitaba que Rusia permitiera la asistencia humanitaria y la presencia de observadores militares, y que respetara la integridad territorial del país. Sobre Ucrania, la Alianza esperaba que siguiera avanzando en la consolidación de su sistema democrático y judicial de cara a su futura integración.

Aunque se sigue considerando el Consejo OTAN-Rusia (NRC) como un foro válido para reforzar las relaciones entre ambos, el documento oficial de la Cumbre señalaba las preocupaciones de los aliados por los despliegues militares rusos próximos a las fronteras de los países miembros. A la situación de Georgia, se sumaban otros conflictos regionales sin resolver, como los del sur del Cáucaso y la República de Moldavia, Transnistria (junto a Azerbaiyán y Armenia), por lo que se apelaba a fórmulas de diálogo como el «Formato 5+2» en el marco de la legalidad internacional.

Con relación a las capacidades para dar una respuesta militar en caso de agresiones en las proximidades de sus fronteras, el documento no citaba explícitamente este supuesto como una amenaza probable. La Cumbre de Lisboa de 2010, además del concepto estratégico que se ha tratado en el apartado anterior, estableció una serie de hitos para dotarse de las capacidades necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la OTAN. Para llevar a cabo las misiones de gestión de crisis y reforzar la seguridad cooperativa, el NSC 2010 consideraba prioritario la optimización de los recursos

financieros, militares y humanos. En cuanto a disuasión y defensa ante posibles amenazas, la OTAN en 2012 apostaba por el mantenimiento de una conjunción de capacidades convencionales, arma nuclear y defensa antimisil, apoyando las iniciativas de desarme, control y no proliferación de armamentos.

La experiencia acumulada en Afganistán aconsejaba reforzar la capacidad de inteligencia conjunta (JISR), desactivación de explosivos (CIED) y mando y control (C2), con el objetivo de disponer de unas fuerzas mejor equipadas e interoperables. El documento *Summit Declaration on Defense Capabilities: toward NATO Forces 2020* (2012), establecía un «paquete de capacidades» o *Capability Package* para las fuerzas previstas en el horizonte 2020. Se definía durante la Cumbre la «Iniciativa de Fuerzas conectadas», impulsando el papel de la Fuerza de Reacción Rápida (NRF) como elemento clave para la disuasión y defensa, incluso en el territorio de la OTAN. Además, se potenciaba la mejora de la formación del personal a través de la instrucción y adiestramiento y de la realización de cursos en los Centros de Excelencia de la Alianza, como en el de ciberdefensa en Estonia, o en el de protección de infraestructuras críticas en Lituania.

El coste y el alcance de algunas capacidades necesarias, como el transporte estratégico o la alerta y control aéreo, hacían necesario la puesta en marcha de proyectos multinacionales y coordinados que permitieran mantener la contribución económica de cada estado miembro al presupuesto de la Alianza y evitaran duplicidades. En este sentido se requería una racionalización de las agencias y organismos de la OTAN, una mejora de los procesos de contratación y la reforma de sus estructuras para hacerlas más eficientes. En el marco de la OTAN surge la iniciativa *Smart Defense* para mejorar la protección de la fuerza, la vigilancia o el adiestramiento, mientras que la iniciativa *Pool and Sharing* de la UE tenía entre sus objetivos proporcionar la capacidad de reabastecimiento en vuelo, apoyo sanitario o vigilancia marítima.

La OTAN continúa impulsando el escudo antimisiles de carácter defensivo para la protección de todo su territorio y población. Se pretende que todos los aliados contribuyan a alcanzar el nivel operativo adecuado para defenderse de amenazas externas provenientes de fuera del área euroatlántica. Aunque la política asertiva de Rusia en Georgia había impedido un mayor entendimiento, se invitaba a Rusia a seguir cooperando para que la iniciativa de defensa antimisil siguiera adelante sin entrar en colisión con las capacidades de disuasión que tuviera en marcha Rusia.

CAPÍTULO III

RASGOS DE LA CONFLICTIVIDAD TRAS LA DESAPARICIÓN DE LA URSS.

*«El campo de batalla es una escena de caos constante.
El ganador será el que lo controla, tanto el propio
como el de los enemigos».*
(Napoleón Bonaparte).

1. APROXIMACIÓN A LOS CONFLICTOS DEL ESPACIO POSTSOVIÉTICO.

En la estrategia conocida como «cerco (y contracerco) geopolítico», cada uno de los actores intenta fomentar los conflictos identitarios y los separatismos, frenando el ansia expansionista del rival (Thual, 2000). En el TFM se hace referencia al espacio postsoviético, entendiendo como tal el territorio de las quince repúblicas que conformaban la URSS hasta 1991. La doctrina estratégica de Rusia y su despliegue geopolítico en el denominado «extranjero próximo» frente al expansionismo occidental ha alentado el surgimiento de conflictos que continúan hasta nuestros días.

Respecto a los países que nacen en el espacio postsoviético, no todos han ido evolucionando de la misma manera. Unos han seguido manteniendo unas relaciones preferentes con Rusia por motivos históricos, culturales o económicos. Otros en cambio, prefirieron formar parte de lo que hoy conocemos como orden occidental, integrándose en las instituciones europeas y manteniendo una actitud muy fría hacia Rusia (Donaldson et al., 2014, 158-159).

Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, el conflicto congelado se define como «aquel conflicto bélico que, habiendo finalizado su fase armada, no ha conseguido cerrarse definitivamente porque no ha alcanzado ningún acuerdo de paz definitivo, o bien porque el que se ha conseguido no se aplica por las partes o, en último término, porque tampoco se ha fijado un marco político satisfactorio para todas las partes». En nuestro estudio afectan en la actualidad a Moldavia (Transnistria), Georgia (Abjasia y Osetia del Sur), Armenia y Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj) y Ucrania (Crimea-Distritos orientales de Lugansk y Donetsk).

El intervencionismo ruso en estos conflictos se ha manifestado fundamentalmente mediante el despliegue de fuerzas armadas o a través de ayudas política y financiera con el argumento de proteger sus fronteras o los derechos de los ciudadanos rusos que habitan en otros países. Así por ejemplo cabe señalar que Rusia intentó valerse de la CEI para ejercer su liderazgo regional, con la puesta en marcha del *Tratado de Seguridad Colectiva* y su propuesta de creación de unas fuerzas de interposición (López et Morales, 2018, pp. 105-110).

Entre las características comunes a los conflictos mencionados podemos subrayar la duración prolongada, la influencia en ellos de movimientos secesionistas, la presencia de población rusa dispersa en todo el espacio postsoviético y la confrontación de la OTAN y Rusia para evitar la pérdida de influencia en zonas claves como el Báltico, o el mar Negro (Halbach, 2014, 22).

Aunque estudiar en profundidad todos los conflictos que han surgido en el área de interés no es el objetivo de este trabajo, se considera necesario realizar una revisión de los principales, haciendo hincapié en los casos de Georgia y Ucrania. Estos países, como ya se ha visto en capítulos anteriores, han mantenido unas relaciones tensas con Rusia y al mismo tiempo de cooperación con la OTAN. En los apartados de este capítulo intentaremos conocer los condicionantes que han permitido a Rusia adoptar una postura cada vez más asertiva en torno a estos «conflictos congelados» y analizar la respuesta de la OTAN.

2. POSTURA DE LA OTAN Y RUSIA EN LOS PRINCIPALES CONFLICTOS.

2.1 Moldavia.

A finales de la década de los ochenta, las minorías étnicamente no rumanas del Transdniéster y Gagauzia iniciaron sus movimientos de protesta en contra de una posible reunificación con Rumanía de la República Socialista Soviética de Moldavia (MSSR), que se declaró independiente el 27 de agosto de 1991. La aprobación de leyes lingüísticas y de ciudadanía, que parecían perjudicar a las minorías, habían provocado un empeoramiento en las relaciones y en marzo de 1992 estalló la guerra entre las milicias moldavas y los grupos secesionistas, alcanzándose el punto álgido de los combates en el mes de mayo, hasta la firma del acuerdo de alto el fuego el 21 de julio de aquel año. Tras dicho acuerdo, impulsado por los presidentes de Rusia, Ucrania, Moldavia y Rumanía, se estableció una fuerza de interposición con unidades militares rusas, moldavas y de la región secesionista.

Respecto a la implicación de Rusia en este conflicto hay que mencionar que los separatistas contaron con apoyo logístico desde el comienzo de las hostilidades, con suministros de armamento y munición por parte del XIV Ejército Soviético, establecido en la región desde 1954. El ejército ruso llegó a involucrarse en los combates con empleo de su artillería contra las unidades moldavas y fue clave para la victoria de las milicias. El XIV Ejército, constituido posteriormente como fuerza de paz y que pasaría a denominarse «Grupo Operativo de Fuerzas Rusas», fue reduciendo su número de efectivos y se encargó de supervisar sobre el terreno el acuerdo alcanzado en 1992 y no perder el control del material militar almacenado en este territorio desde la etapa soviética.

Rusia estuvo presente en distintas reuniones para resolver el conflicto desde sus comienzos y en 2003 propuso el *Memorando Kozak* donde defendía la constitución de una federación asimétrica, mantener la presencia de tropas rusas y poder de veto a la región secesionista. Moldavia rechazó la propuesta y dio un giro a Occidente apoyando el «Proceso 2+5», que incorporaba a las negociaciones a la UE y a EE. UU., permitiendo la misión de asistencia fronteriza para vigilancia y control de bienes y personas entre Moldavia y Ucrania (EUBAM). La falta de acuerdo con el Transdniéster, sometido a un bloqueo económico, provocó la celebración de un referéndum el 17 de septiembre de 2006 que contó con un 98 por ciento de apoyo de los partidarios de la independencia e integración futura con Rusia. Las encuestas de opinión más recientes muestran un retroceso en el respaldo de los ciudadanos a la UE y un aumento del apoyo a la integración en la Unión Aduanera promovida por Rusia y a la independencia en caso de que el país se uniera a Rumanía (Ruíz González, 2014, pp. 69-88).

Los vínculos económicos y comerciales entre Rusia y Moldavia (suministros de energía, trabajadores moldavos en Rusia o exportaciones de productos agrícolas) permiten a la primera presionar ante cualquier intento de acercamiento de la antigua república soviética a Occidente. Aunque Rusia reconoce formalmente la integridad territorial de Moldavia mantiene abierta la comunicación independiente con las autoridades de Chisinau y con los separatistas. Además, continúan las negociaciones para la destrucción del arsenal y la salida de las tropas rusas (en torno a 1000 efectivos) de Transnistria, en el formato de negociación ya comentado («Proceso 2+5»). Atendiendo al “Concepto de la Política Exterior” de 2016, Rusia apuesta por una solución diplomática y negociada, respetando la integridad territorial de Moldavia, pero teniendo en cuenta el estatus especial de la región separatista (Sputnik, 24 de agosto de 2019).

En cuanto a las relaciones con la OTAN, la Constitución de Moldavia recoge la posición neutral que debe mantener el país por lo que desde el punto de vista legal no se contempla a medio plazo su pertenencia a una alianza militar. Su dependencia de Rusia desde el punto de vista económico y la necesidad de evitar tensiones innecesarias de cara al entendimiento con las regiones separatistas no parece que vayan a favorecer un acercamiento a Occidente a corto plazo. En el hipotético caso de que lo hubiera y más aún si la Alianza pudiera ejercer algún tipo de influencia sobre la región de Transnistria, Rusia vería amenazado un territorio estratégico que provocaría una posible confrontación directa (González, M; 2017, pp.19-20).

2.2. Nagorno-Karabaj.

El control del área territorial en el que se encuentra el enclave de Nagorno-Karabaj ha sido motivo de enfrentamientos entre los distintos Imperios que fueron sucediéndose a lo largo de los siglos:

tártaros, mongoles, turcos, persas y rusos. Los primeros enfrentamientos étnicos se produjeron a principios del siglo XX y tuvieron un recrudecimiento entre 1918 y 1920 entrando en disputa por tres objetivos: Nagorno-Karabaj, Najichevan y Zangezur. Tras las devoluciones realizadas por Armenia a Azerbaiyán de los dos últimos territorios citados (1921), nunca se atendieron las reivindicaciones de Armenia sobre el primero. Durante el periodo soviético no se tuvo en cuenta la diversidad étnica a la hora de realizar la distribución administrativo-territorial de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, pero no se le puede acusar de haber sido el causante de este conflicto. No obstante, las demandas de los armenios sobre el territorio provocaron enfrentamientos violentos entre 1987 y 1988, año en el que se declaró la secesión unilateral de Nagorno-Karabaj y los incidentes provocaron el envío de tropas federales a Erevan para frenar la persecución de los azeríes, intervenciones que se repetirían en 1990 (López et Morales, 2018, pp. 171-175).

Las tensiones étnicas entre armenios, de religión cristiana, y azeríes, de religión musulmana, continuaron tras la desaparición de la URSS por el trazado de las fronteras. Desde la declaración unilateral de independencia de Nagorno-Karabaj hasta la imposición en 1994 del alto el fuego auspiciado por Rusia, murieron en torno a 25000 personas y 600000 azeríes tuvieron que desplazarse de su territorio. En este intervalo de tiempo se destaca el papel negociador de la CSCE (y posteriormente de la OSCE) a través del Grupo de Minsk (con participación de Rusia) y las Resoluciones de la ONU donde se hace referencia a «la región de Nagorno-Karabaj de la República Azerí» y se condenan las acciones de los separatistas y armenios, vencedores del conflicto militar, contra la integridad territorial de Azerbaiyán (Ruíz González, 2012, pp. 175-177).

En cuanto a las implicaciones de la Federación de Rusia en este conflicto, la *Estrategia de Seguridad Nacional hasta el año 2020*, publicada en el año 2009, intentó crear un vínculo de seguridad regional a través del *Tratado de Seguridad Colectiva* en el marco de la CEI. La política exterior de Rusia, desde la llegada de Putin, es partidaria de la resolución de los conflictos en el espacio postsoviético y el *Concepto de la Política Exterior* de 2016 recoge el papel del Grupo de Minsk de la OSCE, donde participa la Federación de Rusia, como foro de cooperación para el arreglo pacífico. Pero al mismo tiempo se vuelve a incidir en la defensa de los intereses de las minorías rusas como elemento clave de la política intervencionista rusa.

Sobre despliegue militar, Rusia tiene actualmente tres bases militares en Armenia que acogen alrededor de 5000 efectivos mientras que los 1000 soldados que había en la estación radar de Gabala, en Azerbaiyán, se retiraron en 2012. La participación rusa en foros para la resolución del conflicto no impide la venta de armamento a ambas repúblicas, que en el caso de Azerbaiyán supone el 65 por

ciento de sus importaciones y un incremento en torno al 55 por ciento durante los últimos años (SIPRI, 2018, p.6). Armenia por su parte firmó en 2016 un acuerdo de defensa mutua con Rusia que refuerza su alianza para responder a cualquier amenaza a sus fronteras pero que no incluye a la región de Nagorno-Karabaj.

Por parte de Occidente, la presencia en la región tuvo su punto álgido con el despliegue de bases militares de la coalición internacional en la lucha contra el terrorismo entre los años 2002 y 2003. En los años siguientes la OTAN no ha logrado atraer a estas Repúblicas cuya dependencia y vínculos con Rusia son evidentes. Armenia como se ha indicado ya pertenece a los proyectos de integración que lidera Rusia, como el OTSC en el marco de la CEI. Azerbaiyán renunció a cualquier intento de adhesión a la Alianza, manteniendo una posición neutral, si bien ha intentado mantener unas buenas relaciones con Turquía como aliado estratégico en la región.

Entre 2014 y 2016 se produjeron breves enfrentamientos entre las Repúblicas tras los cuales Azerbaiyán recuperó parte del territorio que venía reclamando. Desde el punto de vista jurídico, la independencia de iure del territorio objeto de disputa no cuenta con precedentes, a excepción de Kosovo. La postura de Armenia ha sido la de apostar por el desgaste temporal hasta que la situación sea asimilada como normal y se reconozca su integración en Armenia. La estrategia de Azerbaiyán es reclamar la legalidad internacional, aislando el enclave y planteando la posibilidad de recuperar dicho territorio por la fuerza militar. En cualquier caso, se trata de un conflicto sobre el que la Alianza tiene que permanecer muy atenta puesto que uno de sus miembros, Turquía, compite con Rusia (e Irán) por mantener sus intereses en la zona (López et Morales, 2018, 187-205).

2.3. Georgia.

2.3.1. Las regiones de Abjasia y Osetia del Sur

La causa fundamental de este conflicto en el espacio postsoviético es el sentimiento separatista, manifestado en diferentes regiones de Georgia. Antes de analizar los aspectos claves en cuanto a las implicaciones de la OTAN y de Rusia en el mismo, destacaremos algunos detalles de interés sobre la evolución previa de los acontecimientos hasta el estallido de la guerra de 2008.

En 1921 Georgia fue invadida por los bolcheviques y se convirtió en la República Socialista Soviética de Georgia y en 1936 en República federada de la URSS. Durante la época soviética los georgianos mantuvieron sus señas de identidad y siempre reclamaron una mayor independencia. La represión sufrida en las manifestaciones de 1989 aumentó el sentimiento nacionalista hasta que el 9 de abril de 1991 Georgia se convertía en el primer Estado independiente de la URSS.

Georgia se ha caracterizado por una gran inestabilidad política desde su independencia y continuó haciendo frente a una fuerte oposición de la población abjasia, oseta y de otros territorios del sur. En Abjasia, las tensiones políticas desembocaron en la declaración de independencia de 1992 ante lo cual se produce el despliegue de tropas georgianas. La respuesta de Rusia fue, con la excusa de defender los derechos de la población rusa y su base militar en Guadauta, intervenir militarmente apoyando a los separatistas. Tras la firma del *Tratado de Amistad y Cooperación bilateral* en 1994, Rusia y Georgia establecían la vigilancia compartida de las fronteras georgianas, Georgia permitía el despliegue en su territorio de soldados rusos y la puesta en marcha de la misión de la ONU de observadores militares (UNOMIG).

El cese de hostilidades fue breve porque posteriormente se produjeron expulsiones de georgianos y se denunciaron acciones de limpieza étnica. Abjasia declaró su independencia no reconocida internacionalmente de manera oficial en 1994 y no fue hasta 2006 cuando el presidente georgiano Saakashvili, partidario de un acercamiento a occidente, ordenó la entrada en Abjasia y arrebató el control de parte del territorio a los separatistas.

En cuanto a Osetia del Sur, el tratado de amistad firmado entre Rusia y Georgia en 1920 reconocía el territorio como parte de este último. Sin embargo, en esa fecha se declaró independiente y pasó a ser una república de la URSS, provocando duros enfrentamientos entre Rusia y Georgia que finalizaron con la constitución de la República Socialista Soviética de Georgia y la Región Autónoma de Osetia del Sur dentro de ella. El 20 de septiembre de 1990, Osetia del Sur proclamaba su soberanía lo que provocó el enfrentamiento entre georgianos y osetas hasta el alto el fuego firmado entre Rusia y Georgia que permitió establecer una fuerza de pacificación con participación a tres bandas. Los sondeos muestran un apoyo muy mayoritario de esta región a favor de la independencia de Georgia y la unión con Osetia del Norte y Rusia.

2.3.2. La guerra de Georgia en 2008.

Como se ha señalado, el sentimiento nacionalista georgiano estaba muy presente desde antes de la desaparición de la URSS. A ello se suman una serie de factores coyunturales que fueron incrementando la tensión con Rusia a medida que iban aumentando el acercamiento a Occidente. Ya en 1992, Georgia se unía al Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) y dos años más tarde se asociaba al programa de cooperación de la OTAN *Partnership for Peace* (PfP). En 2003 se produce la «Revolución de las Rosas» y un reforzamiento de las relaciones con EE. UU., lo que se traduce en pérdida de influencia rusa en la región. Este respaldo desde Occidente impulsó la

construcción del oleoducto y del gaseoducto Bakú-Tiflis-Ceyhan (BTC) para suministrar energía a Europa sin depender del control ruso.

Como colofón de lo anterior, en la Cumbre de la OTAN celebrada en 2008 y como ya se ha visto en capítulos anteriores, se aprobaba el despliegue en suelo polaco y checo de sistemas del escudo antimisiles de la Alianza y se contemplaba la posible adhesión de Georgia y Ucrania a la Alianza, lo que llevaría a Rusia a perder su rol de potencia regional (de Miguel, 2013, pp. 101-115).

2.3.3. Implicación de los actores de nuestro TFM en el conflicto georgiano.

Durante los años previos a la guerra, Georgia había iniciado la modernización de sus Fuerzas Armadas incrementando su gasto militar del 1,8 por ciento del PIB en 2004 hasta el 8,1 por ciento en 2008. También se desarrollaron programas de adiestramiento de sus unidades financiados por los EE. UU. para su empleo en operaciones de contrainsurgencia en Iraq, lo que las situaba muy por encima del nivel de las milicias separatistas de Abjasia y Osetia.

Antes del conflicto, Rusia volvía a poner de manifiesto que cualquier intento de incluir a Georgia en la OTAN sería considerado como una amenaza directa a su seguridad. Rusia presionaba a Georgia para evitar esta futura adhesión, vetando la importación de algunos de sus productos (acciones económicas), cancelando la autorización de visados a sus ciudadanos o estableciendo servicios consulares en las regiones separatistas (acciones diplomáticas).

Las injerencias rusas en territorio georgiano fueron numerosas con sobrevuelos no autorizados de aviones rusos sobre el espacio aéreo georgiano o el derribo de sus vehículos aéreos no tripulados (UAV) cuando realizaban reconocimientos sobre la región de Abjasia. Las unidades rusas que tomaron parte en el conflicto de cinco días de duración estaban encuadradas fundamentalmente en el 58º Ejército Ruso, el 4º Ejército de la Fuerza y Defensa Aérea y la Flota del Mar Negro con base en Sebastopol (Crimea). Las unidades del Distrito Militar del Cáucaso Norte no tenían armamento ni material moderno, pero contaban con experiencia en combate como consecuencia de las guerras en la región de Chechenia.

Durante esta guerra, Rusia comenzó a emplear técnicas híbridas como los ataques cibernéticos y las operaciones de información. A pesar de la victoria militar, un análisis posterior al conflicto consideraba necesario una reforma urgente de sus Fuerzas Armadas para modernizar el armamento, disponer de tropas profesionales, mejorar los sistemas de mando/control/comunicaciones/ordenadores y de inteligencia/vigilancia/reconocimiento (C4ISR) y dotarse de materiales de última generación para proteger tanto al personal como a las diferentes plataformas de combate (Campos, 2017, GESI 44/2017).

La intervención de Rusia se justificó por la necesidad de proteger a sus efectivos encuadrados en las tropas de mantenimiento de paz de los ataques de Georgia a Abjasia y Osetia del Sur. Estas regiones venían recibiendo planes de ayuda financiera y estuvieran sometidas a diferentes medidas para conseguir que la población de sus territorios tuviera una mayoría étnica no georgiana y favorable a Rusia. Dos semanas después del fin de la guerra, el 26 de agosto, Rusia reconocía la independencia de las dos regiones y lanzaba a Occidente un mensaje de firmeza frente a cualquier intento de perjudicar sus intereses en el espacio postsoviético. ¿Y cuál fue la respuesta de Occidente?

Ninguna de las organizaciones regionales (UE, OSCE y OTAN) había previsto mecanismos de prevención del conflicto y mucho menos de reacción. La OSCE había denunciado en varias ocasiones la presión de las autoridades secesionistas sobre la población étnicamente georgiana. La UE desempeñó un tímido papel mediador con el objetivo de conseguir la retirada de tropas rusas de territorio georgiano (Misión de Observación en Georgia, agosto de 2008) y llevar a buen puerto las *Conversaciones de Ginebra* en el marco de la OSCE. Las Naciones Unidas también denunciaron a Rusia por el incumplimiento del *Plan de Paz de Seis Puntos* y la violación del derecho internacional humanitario, pero fueron incapaces de extender el mandato de UNOMIG en junio de 2009. Rusia recordaba el precedente que había supuesto el reconocimiento de la independencia de Kosovo, con lo cual aquella ilegalidad servía para justificar la respuesta rusa (López et Morales, 2018, pp. 222-237).

2.4. Ucrania.

La guerra de Ucrania de 2014 es el último de los conflictos de alta intensidad surgido en el espacio postsoviético y que aún sigue sin resolverse. Se trata de un conflicto multidimensional, con gran variedad de actores y con un origen multicausal, destacando entre ellos el desacuerdo diplomático entre Ucrania, la UE y Rusia con relación al proceso de integración económica regional del primero de ellos (2013). Sin pretender un análisis en profundidad, nos centraremos en su dimensión internacional para dar respuesta a dos objetivos concretos: determinar los instrumentos de poder que emplea la Federación de Rusia en su intervención en dicha guerra y conocer la postura que adoptó la OTAN en ella.

Respecto a la posición de Rusia en el conflicto, los expertos coinciden en que la respuesta que adoptó fue variando en función de la evolución de este. Por un lado, venía empleando los medios de comunicación y las redes sociales como herramienta de poder blando para ejercer su influencia en las instituciones y en la sociedad. Aprovechando la presencia de las minorías rusas de las regiones del este del país, contrarias a un acercamiento a la Unión Europea, Rusia supo emplear su poder militar

para apoyar a los insurgentes y posteriormente para llevar a cabo la anexión de Crimea (Pérez, 2000, 25-43).

En febrero de 2014, con la excusa de defender sus intereses estratégicos y proteger a las minorías, Rusia volvía a violar los acuerdos de Helsinki de 1975 con el objetivo de reintegrar Crimea al territorio de la Federación. Para ello empleó fuerzas de élite o *spetsnaz* sin identificar que ocuparon infraestructuras críticas con apoyo de milicias paramilitares locales. Sin entrar en debate sobre conceptos como el de guerra híbrida o guerra no lineal, oficiales rusos como el coronel Zaitsev consideran que una de las claves de la operación fue el secreto de las comunicaciones y el empleo de métodos de engaño. La táctica rusa de no intervenir de forma directa (o al menos que lo parezca) le permitió no ofrecer a Occidente razones suficientes para intervenir militarmente en el conflicto. Además de la superioridad militar rusa, que ya contaba con 25000 efectivos en la base naval de Sebastopol, otro de los inconvenientes para las fuerzas armadas ucranianas fue la avalancha de deserciones que se produjeron en sus filas (Ruíz Ramas, 2017, pp. 109-111).

La intervención rusa en apoyo a las regiones de Donetsk y Lugansk comenzó meses antes de los combates con operaciones de información para ganarse el apoyo de la población y predisponerla en contra del gobierno de Kiev. Esta guerra de la información se traslada posteriormente al campo de batalla y también a la comunidad internacional a través de los medios de comunicación. Los rebeldes estuvieron empleando armamento de dotación de la policía y el ejército ucraniano hasta que en mayo de 2014 obtuvieron misiles antiaéreos portátiles (MANPADS), morteros pesados de 120 mm., los primeros carros de combate T-64BV, lanzacohetes múltiple autopropulsado y blindado (MLRS) y sistemas de defensa aérea como el BUK-M1. A pesar de que Rusia sigue ocultando todo tipo de datos sobre su intervención en el conflicto, todo apunta a que ya en el mes de julio de 2014 realizó ataques de artillería desde la frontera en apoyo a los rebeldes cercados por las fuerzas ucranianas.

El despliegue de Rusia con tropas regulares en apoyo a los rebeldes secesionistas parece producirse en agosto de 2014, con un número de efectivos no bien definido y equipamiento militar que incluye carros de combate. Además de realizar acciones de reconocimiento y combate, llevaron a cabo misiones de asesoramiento y entrenamiento a las milicias rebeldes. Esto último permitió que las milicias se organizaran militarmente bajo la dirección de mandos rusos. Fruto de las reformas iniciadas tras las lecciones aprendidas de la guerra de Georgia de 2008, podemos destacar a modo de resumen las siguientes capacidades y materiales empleados en el conflicto de Ucrania (Jordán, 2019, pp. 6-24):

- Aplicación de nuevos procedimientos y técnicas para el denominado conflicto híbrido.
- Incremento de unidades aerotransportadas (VDV) con vehículos de combate de infantería (VCI) dotados de armamento de última generación y posibilidad de lanzamiento desde el aire (por ejemplo, el modelo BMP-4).
- Empleo como unidad básica de combate del Grupo Táctico (GTB) cuya composición es variable en función de las misiones a realizar, que suelen incluir varias unidades de tipo Compañía y apoyo de ingenieros y logística.
- Modernización del material de artillería: por ejemplo, sistemas MLRS con lanzadores de cohetes de diferentes calibres (BM-21, TOS 1, BM-27, BM-30, 9A52-4), piezas autopropulsadas con cañón de 152 mm., obuses-mortero o sistemas MANPADS (por ejemplo, el modelo Strela-3 o el Igla-S).
- Mejora en la capacidad ISTAR con variedad de radares (SNAR-10 Leopard, ARK-1 Lynx y Zoopark-1), sistemas SIGINT (por ejemplo el modelo Rubikon), empleo de drones (modelos Orlan-10, Forpost, Granat, ZALA y Eleron entre otros), sistemas de EW (Perturbadores Rtuť-BM de municiones guiadas, sistema Krasukha-2 contra radares y drones, MKTK Dzudoist para contramedidas electrónicas frente a señales radar, R-330Zh Zhitel contra emisiones de teléfonos móviles y de geolocalización por satélite).
- Despliegue de tropa profesional formando parte de unidades de élite, bien instruida y con experiencia en combate.
- Dominio de la guerra de la información, desarrollando operaciones psicológicas (PSYOPS) y llevando a cabo el control de redes sociales y medios de comunicación.

La estrategia de Occidente durante las manifestaciones del Euromaidán (febrero de 2014) consistía en privar a Rusia de su influencia en Ucrania. Tanto la UE como los EE. UU. eran partidarios de que las manifestaciones pacíficas provocaran nuevas elecciones con el resultado de un nuevo presidente favorable al acercamiento a Europa. La postura de Rusia, apoyando de forma encubierta a los rebeldes y con una gran capacidad de adaptación a las circunstancias, difería claramente de la de los países occidentales que trataban sin éxito de presionar a Rusia con amenazas en forma de sanciones.

La OTAN ya contempló en la Cumbre de Cardiff de 2014 la necesidad de dar respuesta a las amenazas híbridas, considerada la principal prioridad de la organización, creando la fuerza de reacción rápida (VJTF) en los estados miembros de Europa del Este. La Alianza no contempló su entrada en la guerra ya que no había implicado ningún Estado miembro y tampoco entraba en sus planes un enfrentamiento directo con una potencia nuclear como Rusia. Pero el conflicto le sirvió para justificar su existencia que venía siendo debatida desde la desaparición de la URSS y puso en

marcha una nueva estrategia hacia su tradicional adversario. Los EE. UU. enviaron tropas a Polonia y los países bálticos y se iniciaron misiones de vigilancia marítima en el mar Báltico, lo que ha provocado una mayor tensión en la región con despliegues y ejercicios militares en las proximidades de las fronteras de los Estados miembros de la OTAN (Ruíz Ramas, 2016, pp. 275-286).

En resumen, la posición de Rusia ha ido variando en cada uno de los conflictos descritos. Su apoyo a los movimientos secesionistas va en contra de los principios de Naciones Unidas, del *Acta Final de Helsinki* y de las *Convenciones de Ginebra*. En la actualidad Rusia ha reconocido internacionalmente a Abjasia y Osetia del Sur, se ha anexionado ilegalmente Crimea y tiene presencia en Transnistria y Nagorno-Karabaj y en los distritos orientales de Ucrania (López et Morales, 2018, p.125). La estrategia de modernización de las Fuerzas Armadas y las inversiones en defensa de los últimos años le han permitido recuperar la posibilidad de ejercer su influencia en el espacio postsoviético (*NATO Defense College*, 2009, p.12). En cuanto a la OTAN intentaremos en el siguiente capítulo analizar si ha mejorado su respuesta ante una amenaza como la que representa Rusia en el espacio postsoviético.

CAPÍTULO IV

EVOLUCIÓN DE LA OTAN EN EL ESPACIO POSTSOVIÉTICO

*«Juntarse es un comienzo, Seguir juntos es un progreso.
Trabajar juntos es un éxito».
(Henry Ford).*

1. MEJOR PREPARADOS, ¿PARA QUÉ?

En la tabla adjunta se resume de forma esquemática las principales características de la amenaza rusa derivadas del estudio realizado sobre sus intereses estratégicos y de la postura que ha mantenido

Tabla 1. Caracterizadores de la amenaza rusa en el espacio postsoviético

FACTOR	CARACTERÍSTICAS ¹
Posición en el escenario internacional	<p style="text-align: center;">Potencia regional y nuclear</p> <p style="text-align: center;">Dependencia comercial y energética de occidente</p> <p style="text-align: center;">Búsqueda de liderazgo y prestigio</p> <p style="text-align: center;">Nuevas alianzas hacia el este y hacia el sur: China, Irán</p>
Factor político y estratégico	<p style="text-align: center;">Refuerzo de la figura del presidente de la Federación</p> <p style="text-align: center;">Ventaja en el proceso de toma de decisiones ante una crisis</p> <p style="text-align: center;">Cohesión a través de la cultura, lengua, religión</p> <p style="text-align: center;">Disuasión</p>
Factor militar	<p style="text-align: center;">Incremento del presupuesto de defensa</p> <p style="text-align: center;">Participación elevada y complejidad de sus maniobras militares (logística)</p> <p style="text-align: center;">Modernización: formación, A2/D2, operaciones de influencia, técnicas híbridas</p> <p style="text-align: center;">Guerra de la información</p>
Potenciadores de cara a un posible conflicto	<p style="text-align: center;">Experiencia rusa en conflictos previos en el área de estudio</p> <p style="text-align: center;">Presencia de minorías rusas en países del Báltico y del flanco este de la Alianza</p> <p style="text-align: center;">Papel de los movimientos separatistas favorables a Rusia</p> <p style="text-align: center;">Debilidad de la legislación internacional</p>

(Fuente: elaboración propia)

¹ Respecto a las características mencionadas, hay que indicar que no hay consenso entre los expertos a la hora de considerar a Rusia como un estado cohesionado. Así, por ejemplo, debido a la presencia de un 15% de musulmanes rusos, cabría considerar a Rusia como un país escindido (o desgarrado) según la clasificación de Huntington.

en los diferentes conflictos en los que ha tomado parte en las últimas décadas, especialmente en Georgia (2008) y Ucrania (2014).

La OTAN, tras la Cumbre de Lisboa (2010), puso en marcha su estrategia en la que se contemplaba de forma explícita la cooperación con Rusia. Así se manifestó en la lucha contra el terrorismo durante la misión de ISAF en tareas de formación y mantenimiento de helicópteros, o con la participación en proyectos de interés común, como por ejemplo *STANDEX*, dedicado a la lucha C-IED. También hubo participación conjunta en ejercicios de control del espacio aéreo (*Vigilant Skies*) y patrullas marítimas con participación de plataformas rusas en el marco de las operaciones de OTAN.

A partir de fuentes oficiales de la propia OTAN se describen a continuación los aspectos más destacados de los cinco factores seleccionados (estructuras, fuerzas, capacidades, interoperabilidad y presupuesto económico) durante el periodo 2010 a 2014, como referencia para el posterior análisis:

1.1. Estructuras y plantilla de la Alianza.

En 2011 la OTAN tomó la decisión de disminuir su plantilla (de 13000 a 8800 efectivos) y rebajó en un 65 por ciento el número de comités de la Estructura de Mandos de OTAN (NCS), con el objetivo de obtener un ahorro de 123 millones de dólares en el presupuesto militar. Paralelamente se reforzaba el carácter desplegable de la Alianza, con un nivel de ambición definido por la capacidad de proporcionar mando y control para dos operaciones conjuntas de gran entidad (MJO², de entidad similar a la realizada en Afganistán) y seis operaciones conjuntas de pequeña entidad (SJO³, como la operación *Active Endeavour* en el Mediterráneo). La nueva NCS, que pasa de 13 a 7 Cuarteles Generales operacionales, pretendía asumir nuevas tareas como el planeamiento civil-militar y la defensa antimisil, y alcanzar su capacidad inicial operativa (IOC) en 2013 y la plena capacidad operativa (FOC) en 2015. (*Informe Anual del Secretario General de la OTAN de 2011*).

Desde 2012 se lleva a cabo una transformación de las agencias de la OTAN, del Estado Mayor Internacional y del Estado Mayor Militar Internacional. Respecto al Estado Mayor Internacional, integrado aproximadamente por 1000 efectivos, se estimaba necesario alcanzar en el año 2018 una reducción de aproximadamente el 20 por ciento de su plantilla, mientras que la del *International Military Staff* (IMS), de aproximadamente 500 efectivos, estaba en proceso de revisión. La reforma de las agencias tenía como objetivo principal disminuir gastos, pero también mejorar su gestión y

² Major Joint Operation

³ Small Joint Operation

transparencia, de forma que redundase en la eficiencia y eficacia de los servicios y programas que desarrolla la Alianza. El 88 por ciento del personal que desempeñaba sus cometidos en las antiguas agencias se incorporaba a las cuatro nuevas creadas: Comunicaciones e información (NCIA), Adquisición y apoyo (NSPA), Estandarización (NSO) y Ciencia y Tecnología (STO). Se consideraba clave impulsar la cooperación y alinear sus propósitos con los de otras iniciativas como *Smart Defense* (*Informe Anual del Secretario General de la OTAN de los años 2012 y 2013*).

1.2. Fuerzas de los aliados.

Entre 2004 y 2010 la capacidad de los aliados para desplegar y sostener sus unidades militares terrestres aumentó de manera considerable según viene reflejado en los Informes Anuales del Secretario General de la OTAN de los años 2011 y 2012. En torno a 110000 militares participaban en las misiones lideradas por OTAN en el año 2012 a lo largo de tres continentes, lo que pone de manifiesto la mejora en la capacidad de proyección multinacional de efectivos militares y recursos materiales de la Alianza, así como de apoyo logístico al despliegue. En 2013 el Secretario General destacaba de nuevo el logro alcanzado con la transición de unas fuerzas de la OTAN orientadas a la defensa continental europea a sus nuevas misiones donde prima la movilidad y modularidad.

En 2013, Suecia, Finlandia y Ucrania se incorporaban a la Fuerza de Reacción Rápida (NRF) y se obtenía el compromiso de Georgia para que lo hiciera en el año 2015. En estas fechas tenía lugar el ejercicio *Steadfast Jazz* para certificar la NRF del año 2014, contando con la participación más amplia de fuerzas de la Alianza en los últimos siete años. Otro importante ejercicio realizado en el año 2013 fue *Capable Logistician* con la participación de hasta 35 países y en el que se pusieron en práctica diferentes actividades logísticas como movimiento y transporte, ingeniería de infraestructuras y suministro de agua y energía alternativas. Al mismo tiempo se ponía en marcha la evolución de la *Afghan Mission Network* (AMN) hacia el concepto *Future Mission Network* (FMN).

1.3. Capacidades y desarrollo de programas.

Una de las medidas para contrarrestar la diferencia del gasto en defensa entre EE. UU. y el resto de los aliados fue la iniciativa *Smart Defense* que pretendía emplear de una manera más eficiente el presupuesto disponible, estableciendo cuáles eran las capacidades prioritarias y distribuyendo objetivos específicos a cada aliado. Entre las carencias identificadas en la Cumbre de Lisboa, algunas de ellas consecuencia de la experiencia de la OTAN en la misión de Afganistán, se hacía hincapié en la necesidad de mejorar la capacidad de mando y control, la protección contra los ciberataques, la supresión de las defensas aéreas enemigas, la inteligencia de señales y el desarrollo de plataformas de ataque no tripuladas entre otras.

Tras la Cumbre de Chicago de 2012, de los 22 proyectos iniciales para mejorar las capacidades de la Alianza a través de la cooperación multinacional, se pasaba en 2013 a un total de 29 proyectos en marcha más otros dos ya completados: el proyecto de mantenimiento de helicópteros orientado a la misión de Afganistán y el de eliminación de equipos militares no necesarios (Página oficial de OTAN, apartado sobre *Smart Defense*).

Una de las áreas que ha experimentado un mayor desarrollo en la última década es la ciberdefensa. La OTAN puso en marcha en 2011 una nueva estrategia y un plan de acción para proteger las redes propias y conseguir una gestión de recursos centralizada. Entre sus medidas cabe indicar la inclusión de la ciberdefensa como un nuevo dominio en el proceso de planeamiento (Anexo 1 sobre NDPP), la posibilidad de contar con equipos de reacción rápida contra incidentes cibernéticos, asistencia a los aliados a través del Centro de Excelencia de Ciberdefensa en Tallin (Estonia), el establecimiento de una célula de valoración de ciberamenazas y un calendario de ejercicios anuales como el ejercicio *Ciber Coalition*, celebrado en Estonia, con la participación de varios aliados y más de 500 expertos en la materia.

Como parte de la capacidad denominada *NATO Computer Incident Response* (NCIRC), que recibió en 2012 una inversión de 58 millones de euros, señalar que la OTAN llevaba a cabo ya en 2013 la protección centralizada de diferentes infraestructuras, durante 24 horas al día, los 7 días de la semana, con despliegue de sensores y tecnologías anti-intrusión.

Tras la Cumbre de Lisboa de 2010 los aliados decidieron ampliar el programa de defensa contra misiles balísticos que tiene como objetivo principal contribuir a la seguridad y protección de la población y territorio de los aliados europeos. A lo largo de 2012 y 2013 se realizaron mejoras en la arquitectura de mando y control de los sistemas de defensa contra misil y se puso en marcha la fase 2 del programa *European Phased Adaptive Approach* (EPAA) como parte de la capacidad BMD.

Dos años más tarde, durante la Cumbre de Chicago de 2012, se firmaba el contrato del programa *Alliance Ground Surveillance* (AGS) en el que participaron 13 países y que lo integran cinco sistemas no tripulados *Global Hawk* junto a infraestructura de comunicaciones satélite. A ello hay que sumar la contribución de Francia y Reino Unido con varios sistemas de vigilancia adicionales. Esta capacidad complementa a la capacidad de reconocimiento, vigilancia e inteligencia conjunta (JISR), para mejora de la conciencia situacional (*Situational Awareness*) del entorno de seguridad de la Alianza, en apoyo a la disuasión, defensa y gestión de crisis. El programa JISR conjunto fue impulsado inicialmente por 8 países de OTAN y en la fase de pruebas del año 2012 participaron 17 países (*Informe Anual del Secretario General de la OTAN*, años 2011-2013).

1.4. Interoperabilidad con países no miembros de la Alianza.

El *Concepto Estratégico de la OTAN de 2010* contemplaba el importante papel de las relaciones con el resto de los actores implicados en la seguridad y defensa, tanto a nivel internacional como regional, destacando entre ellos la OSCE, la UE, la UA o las NNUU. La mayor parte de las iniciativas en marcha seguían orientadas a las acciones futuras de cara al proceso de transición que se produciría en Afganistán después de 2014.

Respecto a los países del espacio postsoviético, la OTAN consideraba prioritaria la celebración de reuniones y el establecimiento de programas específicos de asesoramiento dirigidos a Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldavia, Ucrania, Uzbekistán y Kazajistán.

En la Cumbre de la OTAN de 2012 se intensificaba el apoyo a cuatro países que aspiraban a integrarse en la OTAN para que alcanzaran los estándares requeridos por la Alianza: la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Georgia, Bosnia y Herzegovina (BiH) y Montenegro. De todos ellos, el interés por Georgia es el que a priori despertaba (y despierta) mayor recelo por parte de Rusia.

1.5. Presupuesto de la Alianza.

De 1990 a 2010 el gasto en defensa de los miembros de la OTAN había descendido desde los 314 a los 275 billones de dólares, a pesar de que se habían sumado 12 nuevos países europeos a la Alianza.

La crisis económica sufrida en la mayor parte de los países miembros supuso a partir de 2011 la reducción en los presupuestos de defensa y con ello la cancelación de numerosos proyectos para la modernización de equipos y material, disminución del número de ejercicios de instrucción y adiestramiento e incluso la reducción del número de efectivos civiles y militares que formaban parte de las Fuerzas Armadas de los países de la OTAN. En 2003 la Alianza representaba el 69 por ciento del gasto mundial en defensa mientras que en 2011 pasaba a representar un 60 por ciento del gasto mundial y se preveía una progresiva disminución (56 por ciento en 2014).

Uno de los objetivos económicos planteados por la OTAN fue la necesidad de disminuir la dependencia económica de la Alianza respecto a los EE. UU. y conseguir que el resto de los países alcanzaran los compromisos de gasto en relación con su presupuesto de defensa. Sin embargo, de 2007 a 2013, según el *Informe Anual del SG de 2013*, el gasto de los EE. UU. en OTAN pasó del 68 por ciento al 73 por ciento.

Desde 2002 venían planteándose en el seno de la Alianza dos propuestas económicas que se trataron en la Cumbre de Riga del año 2006 y que pretendían, por un lado, que todos los miembros de la Alianza se comprometieran a destinar el 2 por ciento del PIB en defensa y, por otro lado, que el

20 por ciento de ese presupuesto se dedicara a inversión y desarrollo de capacidades prioritarias. A pesar de los esfuerzos realizados, solo 3 países han cumplido con el primero de estos criterios y las crisis económicas no han permitido que el porcentaje destinado a equipamiento pueda ir aumentando.

En el *Informe del SG de OTAN de 2014* se recogen los datos económicos de los distintos países, desde 2007 a 2014, así como los compromisos citados. Hoy en día siguen sin ser una obligación legal ni vinculante y hasta el momento solo EE. UU. ha podido cumplir ambos objetivos de manera ininterrumpida (Dempsey, *House of Commons Library*, 29 de agosto de 2018).

2. ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DE OTAN A LA AMENAZA EN EL ESPACIO POSTSOVIÉTICO (2015-2019).

En este apartado se analizarán cinco áreas que han sido seleccionadas tomando como referencia los cometidos del ACT de OTAN y el estudio previo sobre la amenaza. Para cada una de ellas se plantean una serie de cuestiones vinculadas con la preparación de la Alianza. A partir de los resultados obtenidos en el periodo de tiempo definido en nuestro estudio (2015-2019), se determinará si se cumplen o no las condiciones necesarias y suficientes que permitan responder positiva o negativamente a la pregunta de investigación (Anexo 2).

2.1. Evolución de las estructuras y plantilla de la Alianza.

¿Ha realizado la OTAN algún cambio de carácter general en su estructura que pueda redundar en una mejora de la operatividad?

En lo referente a recursos humanos, la OTAN ha centrado su esfuerzo durante los últimos años en aplicar su estrategia para retener dentro de la organización al personal civil de alta cualificación.

Recientemente se ha inaugurado la nueva sede del HQ de OTAN en Bruselas en la que trabajan más de 4000 personas y que alberga al personal de las delegaciones nacionales de los 29 países aliados, personal de los estados mayores (IS e IMS) y de las cuatro agencias de la Alianza. En el año 2018 se activó el Cuartel General (JFC) de Norfolk (EE. UU.) focalizado en la protección de las líneas de comunicación marítimas entre Europa y América del Norte lo que viene a reforzar el vínculo transatlántico.

En el ámbito de la protección de civiles, se establece en 2018 la Unidad de Seguridad humana de la OTAN, con el objetivo de apoyar la implementación de la normativa que ampara los derechos de los niños en los conflictos armados, protección de la propiedad, lucha contra los abusos sexuales, etc.

En 2019, para hacer frente a las nuevas amenazas en el espacio electromagnético y en el dominio espacial, se inaugura la Academia de Oeiras (Portugal) para formación y adiestramiento en C4ISR y

ciberdefensa. Además, son ya veinticinco los Centros de Excelencia asociados a la OTAN si bien no forman parte de su estructura.

¿Se han producido cambios en las estructuras de la OTAN orientados a una mejor respuesta frente a la amenaza que supone Rusia en el espacio postsoviético?

La *NATO Communications and Information Agency* (NCIA) ha jugado un papel clave en la mejora de los sistemas de telecomunicaciones e información (CIS) de las unidades desplegadas en el flanco este (*NATO Force Integration Unit* o NFIU). Además de mejorar la capacidad JISR y de defensa contra misiles, también ha prestado apoyo para reforzar la interoperabilidad y seguridad de las comunicaciones en los diferentes ejercicios. Destaca la inversión de más de 1 billón de euros en servicios de comunicaciones para el dominio espacial.

La NSPA es una de las agencias de OTAN que apoya dentro del RAP o *Plan de Acción y Disponibilidad* a la misión *eFP* y a la fuerza conjunta de muy alta disponibilidad o VJTF, a través de diferentes servicios. La inversión de esta agencia superó en 2019 los 3,5 billones de euros en actividades de apoyo y contratación logística en más de 90 sistemas de armas y 170 proyectos. En el programa de gestión de transporte aéreo se alcanzaron más de 2000 horas de vuelo mientras que el programa de suministro de combustible contribuyó a que se distribuyeran 1,5 billones de litros entre los miembros de la Alianza.

La agencia STO desarrolló más de 300 proyectos abarcando aplicaciones sobre *Big Data*, inteligencia artificial y energía dirigida. En cuanto a la oficina de estandarización de OTAN (NSO), con el objetivo de mejorar la interoperabilidad entre sus miembros, se trabajó en diferentes proyectos relacionados con el ciberespacio, la comunicación estratégica, los sistemas marítimos no tripulados y el reabastecimiento en vuelo.

¿Se han creado infraestructuras específicas en los países del este, miembros de la OTAN en el periodo de 2014 a 2019?

Entre los principales centros para impulsar las capacidades de la OTAN hay que destacar que en 2014 se alcanzó la plena capacidad operativa (FOC) del Mando Componente de Operaciones Especiales (SOCC), integrado por 70 efectivos. También en 2014 se estableció el primer *CBRN Reach-Back Centre* que complementaba las capacidades del Centro de Excelencia de CBRN en Vyskov (República Checa).

Para reforzar la amenaza procedente del flanco este se inauguraba en 2015 el *HQ Multinational Corps Northeast* en Szczecin (Polonia) liderado por Dinamarca, Alemania y Polonia y que ejercía el

mando y control de 6 unidades tipo NFIU. También como parte de la misión de defensa colectiva de la OTAN se ha creado el *HQ Multinational Division Southeast* liderado por Rumania y que ejerce el mando y control de 2 unidades tipo NFIU.

Otras infraestructuras de interés son el nuevo Centro de Ciberoperaciones en el Cuartel General de la Alianza (SHAPE) y la nueva División de Seguridad e Inteligencia Conjunta que tiene como prioridad la mejora de los mecanismos de alerta para conseguir una respuesta ágil ante cualquier tipo de amenaza. Estos centros incorporan personal dedicado al análisis de la amenaza híbrida y buscan una plena colaboración entre el área de inteligencia y las ciberoperaciones. En 2017 se inauguraba el Centro de Excelencia contra Amenazas Híbridas en Finlandia, en cooperación con la UE.

Una de las últimas infraestructuras inauguradas en 2019 es el *Joint Support and Enabling Command* (JSEC) en Ulm (Alemania), estando prevista la FOC para el año 2021. Su misión es contribuir al planeamiento, coordinación y ejecución de los despliegues terrestres de los aliados a través de sus fronteras en caso de crisis.

¿Ha habido algún cambio en la plantilla de la Alianza que pudiera suponer una mejora a nivel operativo?

Durante el periodo temporal que abarca el estudio, la plantilla del *International Staff* (IS) se sitúa en torno a 1100 efectivos mientras que la del IMS está formada por alrededor de 500 militares y civiles de países aliados y amigos.

Como consecuencia del establecimiento de un *Hub* Regional para reforzar la seguridad del flanco sur (JFC en Nápoles), conviene apuntar el incremento de personal que experimenta la NRF desde 2014 a 2017, tanto en despliegues dentro del territorio de OTAN como fuera de sus fronteras. Aunque los principales contingentes se encontraban en las misiones de Afganistán (RSM, 13000 efectivos) y Kosovo (4500 efectivos), la misión *eFP* en la frontera este europea ha llegado a concentrar hasta 5000 efectivos que rotan periódicamente, a los que hay que sumar el refuerzo realizado en la región del Mar Negro. En 2019 se produce el nombramiento del primer asesor del SG procedente de un país del este de Europa, el rumano Geoana.

En cuanto al creciente protagonismo de la mujer en el ámbito de la seguridad y defensa (ocho mujeres desempeñan el puesto de Ministras de Defensa en países de la Alianza a finales de 2017) cabe mencionar que, en el periodo analizado, la presencia femenina en la OTAN ha aumentado ligeramente en términos generales (del 26 al 27 por ciento). Hay más mujeres que participan en las misiones en el exterior y en organismos como el IS (aumento del 39 al 40 por ciento), sin embargo, el aumento es menor en el desempeño de puestos relevantes (del 20 al 25 por ciento).

2.2.Preparación de las fuerzas de los aliados: adiestramiento y misiones.

En relación con el concepto NATO FORCES 2020, puesto en marcha tras la Cumbre de Chicago de 2012, ¿ha habido alguna iniciativa vinculada a la mejora de la OTAN para frenar la amenaza del flanco este a partir de 2014?

La iniciativa europea de disuasión o EDI, programa que previamente se conocía con el nombre de *European Reassurance Initiative* o ERI, comenzó unos tres meses después de la anexión de Crimea por la Federación de Rusia. Según el portal web del Parlamento Europeo, las actividades que la componen incluían adiestramiento de fuerzas, ejercicios militares multinacionales y el desarrollo de equipos y capacidades en el marco de la operación *Atlantic Resolve* (OAR). El objetivo principal era mejorar la disuasión, siendo los principales beneficiarios Bulgaria, Rumania, Letonia, Lituania, Estonia y Polonia (*NATO at 70: No time to retire*, 2019, pp. 54-55).

Otra importante iniciativa tras la Cumbre de Gales es la denominada *Connected Forces Initiative* (CFI) que tenía como objetivo principal aumentar la operatividad de los aliados. Engloba seis aspectos claves: política de formación, adiestramiento y evaluación, Concepto de Adiestramiento 2015-2020, desarrollo de ejercicios de alto nivel, Programa de ejercicios, aspectos tecnológicos y el desarrollo del SOCC.

¿Se ha reforzado la NRF para hacer frente a la amenaza en el flanco este?

El *Plan de Acción para la Preparación* o RAP, puesto en marcha desde septiembre de 2014, contempla medidas de adaptación a largo plazo (*Adaptation measures*) para responder de forma adecuada a los nuevos escenarios de amenaza híbrida dentro del pilar de la defensa colectiva. Entre ellos destaca el refuerzo de la NRF, que en el año 2015 triplicó su número de efectivos, de 13000 a 40000 (composición detallada en *Informe del SG de 2015*). Dentro de la NRF y para mejorar la capacidad de despliegue de fuerzas en menor tiempo, se había creado la ya citada VJTF, que alcanzó su FOC en 2015 y realizó su primer despliegue en el Ejercicio *Noble Jump* en Polonia. Otro de los elementos de la NRF es la IFFG o *Initial Follow-on Forces Group*, formada por dos Brigadas multinacionales.

Entre los años 2016 y 2017 se llevó a cabo el planeamiento para el despliegue de unidades tipo Batallón de carácter multinacional en los países del flanco este de la Alianza, en los que se integran militares de 20 países aliados, entre ellos Canadá y Estados Unidos. A ello hay que sumar el planeamiento para el despliegue de una Brigada multinacional liderada por Rumania y que cuenta con la participación de fuerzas afiliadas, con presencia marítima y aérea para reforzar el flanco sur y la región del Mar Negro.

¿Se ha incrementado el adiestramiento de la fuerza orientada a mejorar la capacidad de la OTAN en el flanco este?

Como parte del RAP puesto en marcha desde septiembre de 2014 se han realizado las denominadas medidas de refuerzo de la seguridad a corto plazo (*Assurance measures*) para la mejor disuasión en el flanco este. Entre estas medidas se encuentran los ejercicios de adiestramiento liderados por OTAN y los desarrollados por las diferentes naciones que forman parte del *Programa de Ejercicios y Adiestramiento Militar* de OTAN (MTEP).

Según el *Informe del Secretario General de la OTAN de 2014*, se realizó un total de 162 ejercicios, doblando el número previsto inicialmente, de los cuales hubo hasta 40 ejercicios nacionales. En 2015 se produce un fuerte incremento respecto al año anterior, alcanzándose la cifra de 297, de los cuales 99 fueron liderados por OTAN y 198 por las diferentes naciones. Entre los liderados por OTAN cabe resaltar el Ejercicio *Trident Juncture* con la participación de 36000 militares, 140 aeronaves y más de 60 barcos de hasta 30 países, lo que puso de manifiesto la capacidad de movilización y el alto grado de interoperabilidad de la Alianza. De los ejercicios de carácter nacional, muchos de ellos se orientaron a mejorar la respuesta ante posibles amenazas a miembros de la Alianza del flanco este (*Dragoon Ride*), desplegando en la zona del Báltico (*Steadfast Javelin*, *BALTOPS 2015*), poniendo a prueba la VJTF (*Noble Jump*) o la interoperabilidad entre los aliados para su integración en NRF (*Sabre Strike 15*).

En 2016 el número de ejercicios fue de 107 liderados por OTAN y 139 de carácter nacional, según el *Informe del SG de OTAN*. Aunque el número total disminuye, se realizaron hasta 17 ejercicios de alto nivel con la asistencia de observadores de distintas organizaciones, entre ellos de la UE. Continúa por tanto el adiestramiento orientado al flanco este, destacando el ejercicio *Anakonda* desarrollado en Polonia y con la participación de hasta 31000 efectivos, el ejercicio *Trident Juncture 16* para evaluar la NRF, el ejercicio *Ramstein Alloy* para mejorar la interoperabilidad en la misión de vigilancia aérea en el Báltico, el ejercicio *Steadfast Alliance* para adiestramiento en la defensa contra misil (BMD), el ejercicio *Flaming Sword* de adiestramiento de Operaciones Especiales, *Brilliant Jump Deploy 16* para adiestrar la VJTF y varios ejercicios con despliegues en los países bálticos (*BALTOPS 2016*, *Iron Wolf* o *Saber Strike*).

En el ámbito de la gestión de crisis se celebró el Ejercicio *Crisis Management 2016 (CMX 16)*, en el que no se desplegaron fuerzas pero que simuló escenarios de guerra híbrida y contó con la participación de Finlandia, Suecia y observadores de la UE.

En 2017 se mantiene el ritmo de instrucción y adiestramiento de la OTAN con alrededor de 108 ejercicios con despliegue de unidades para instrucción de puestos de mando, de los cuales aproximadamente la mitad de ellos estuvieron abiertos a la participación de organizaciones internacionales y países amigos. A ellos hay que añadir hasta 181 ejercicios de carácter nacional, destacando entre ellos el Ejercicio *Sea Shield*, con la participación de hasta 2800 efectivos, *Sea Breeze* desarrollado también en el mar Negro, *Trident Joust* y *Brilliant Ledger* para evaluar la NRF, *Trident Javelin* para mejorar la interoperabilidad en la defensa colectiva, *Noble Jump 17* para adiestrar la VJTF y, como en años anteriores, los realizados en los países bálticos (*BALTOPS 2017*, *Iron Wolf* o *Saber Strike*).

El ejercicio de gestión de crisis *CMX 17* se realizó, como en el anterior, en un contexto de amenaza híbrida y sin despliegue de fuerzas sobre el terreno, contando con la participación de países amigos como Finlandia y Suecia. Se realizó otro ejercicio en paralelo que permitió evaluar la capacidad de OTAN y de la UE para intercambiar información y trabajar en la mejora de sus procedimientos.

En 2018 la OTAN lideró alrededor de 104 ejercicios, muchos de ellos abiertos a que organizaciones internacionales y países amigos pudieran participar. A ellos hay que añadir hasta 188 ejercicios de carácter nacional, destacando entre ellos el ejercicio *Trident Juncture 2018* que contó con la participación de los 29 miembros de la Alianza, y países amigos como Suecia y Finlandia. Ha sido el mayor ejercicio realizado desde el final de la Guerra Fría, con 50000 participantes, 250 aeronaves, 65 barcos y 10000 plataformas terrestres. La nación líder fue Noruega y tuvo una fase de adiestramiento de puestos de mando (ejercicios tipo CPX) y otra de ejercicio real (denominada fase LIVEX) con despliegues en Noruega, Islandia, el mar Báltico y la zona norte del océano Atlántico. Uno de los objetivos, además de preparar la certificación de la fuerza NRF para el año siguiente, fue el adiestramiento de la fuerza en condiciones de frío extremo, así como la preparación de una respuesta colectiva ante cualquier tipo de amenaza. A pesar de ello, expertos como Sir Christopher Harper, ex Director General del IMS, exponían en el foro *Atlantic Council* que «la Alianza no está preparada para hacer frente hoy a un eventual ataque ruso (con seis dominios diferentes a los que atender: Tierra, Mar, Aire, Espacio, Ciberespacio e Información) conforme a lo estipulado en el Artículo 5 del Tratado». Mencionar también otros ejercicios como *Sea Shield*, con la participación de hasta 2300 efectivos, el ejercicio *Sea Breeze* también desarrollado en el mar Negro y con EE.UU. y Ucrania como naciones líderes, el ejercicio bianual *Anaconda 18* que implicó a más de 12500 militares y permitió evaluar el Cuartel General Multinacional de la División en el flanco este, el ejercicio *Ramstein Alloy 18* para adiestramiento táctico de las fuerzas aéreas en la zona del Báltico, *Dynamic Mongoose 18* y *Dynamic Manta* para el adiestramiento en guerra antisubmarina, *Brilliant*

Jump 18 para adiestrar la VJTF y varios realizados en los países bálticos (*BALTOPS 2018*, *Iron Wolf* o *Saber Strike*).

El ejercicio anual de gestión de crisis se sustituyó por el *NATO Parallel and Coordinated Exercise 18*, en un contexto de amenaza híbrida (conciencia situacional, ciberdefensa, comunicación estratégica y prevención y respuesta ante crisis) y apoyando a la UE en su ejercicio de gestión de crisis.

En 2019 la OTAN lideró alrededor de 103 ejercicios y más del 30 por ciento de ellos estuvieron abiertos a la participación de observadores y organizaciones internacionales como la UE. A ellos hay que añadir hasta 82 ejercicios de carácter nacional, lo que significa una disminución considerable respecto al año anterior. Hay que destacar el ejercicio *Spring Storm*, que reunió a más de 10000 militares y se orientó entre otros aspectos a mejorar la interoperabilidad de los aliados.

Apuntar entre otros el ejercicio *Sea Shield*, con la participación de hasta 2000 efectivos, el ejercicio *Breeze* desarrollado como el anterior en el mar Negro y con Bulgaria como nación líder, el ejercicio *Dragon* que implicó a más de 18000 militares y 2500 unidades y que permitió adiestrar al *Multinational Division North East* (MDNE), *Ramstein Alloy 19* para adiestramiento táctico de las fuerzas aéreas en la zona del Báltico, *Dynamic Mongoose 19* y *Dynamic Manta* para el adiestramiento en guerra antisubmarina, *Dynamic Mariner* y *Trident Jupiter 19* para certificación de NRF, *Noble Jump 19* para adiestrar la VJTF, varios ejercicios con despliegues en los países bálticos (*BALTOPS 2018*, *Iron Wolf*) y otros relacionados con el ámbito CIS y EW, como el ejercicio *Steadfast Cobalt*, *Cyber Coalition* y *NEMO*.

El ejercicio *Capable Logistician 2019* permitió evaluar varios proyectos para mejorar la eficiencia energética, en colaboración con el *CoE* de seguridad energética de Lituania. Entre las actividades de apoyo a los aliados en la lucha contra la amenaza híbrida, hay que subrayar el tradicional ejercicio de gestión de crisis con incidencia en numerosos ámbitos (político, económico, militar) y que volvió a contar con la participación de Finlandia y Suecia. Se desplegaba en la capital de Montenegro el primer equipo de apoyo contra la amenaza híbrida durante una semana.

¿Se ha incrementado la formación de la fuerza de la OTAN en ámbitos que pudieran reforzar una mejor respuesta ante una amenaza en el flanco este?

Según datos oficiales de la OTAN, en 2016 se realizaron 11 cursos relacionados con la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva y amenaza CBRN en la Escuela de Obberambergau (Alemania) de OTAN. El Centro de Excelencia CBRN organizó 9 cursos con la presencia de expertos de la Organización Mundial de la Salud y de la Agencia Internacional de Energía Atómica. Otros

cursos relacionados con la amenaza CBRN tuvieron lugar en el Centro de Adiestramiento Operacional de Interdicción Marítima de Creta (Grecia) y en el Centro de Excelencia EOD en Trencin (Eslovaquia), lo que pone de manifiesto la variedad de centros de formación.

En 2017 se realizaron 16 cursos relacionados con la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva y amenaza CBRN en la Escuela de Obberambergau (Alemania) de OTAN. En 2018 se realizaron 20 cursos relacionados con la misma temática y en 2019 se mantuvo el mismo número de ellos, consolidándose el crecimiento de los últimos años.

De las diferentes misiones de la OTAN, ¿está realizando un mayor esfuerzo orientado a su flanco este desde el año 2014? ¿En qué ámbitos?

- Defensa del espacio aéreo aliado.

Uno de los objetivos de la OTAN para optimizar los recursos disponibles es la integración de los sistemas de defensa contra misiles (BMD) y los sistemas de defensa aérea (ACCS). Para ello se pone en marcha la iniciativa *Integrated Air and Missile Defense* (NIAMD), que engloba los medios necesarios para dos misiones de paz de carácter permanente: la vigilancia en el Báltico para salvaguardar la seguridad e integridad del espacio aéreo europeo y la misión en Turquía para luchar contra la amenaza de misiles balísticos.

- A partir de 2014 la misión de OTAN de vigilancia del espacio aéreo en el Báltico se reforzó con un aumento en el número de patrullas, desplegando más aeronaves en los emplazamientos de Rumania y con el apoyo del Sistema de Control y Alerta del espacio aéreo (AWACS), que amplía sus misiones para dar cobertura a Rumania y Polonia. En 2015 se incrementaron las violaciones del espacio aéreo europeo por parte de Rusia en un 70 por ciento, según el *Informe del Secretario General de la OTAN*, lo que provocó más de 400 intervenciones por parte de los 39 contingentes de quince países que formaron parte de las rotaciones de dicho año. Entre los años 2016 y 2017 se incrementó el número de contingentes (43 y 65 respectivamente) con participación de 17 países en respuesta al incremento de actividad aérea rusa en las inmediaciones del espacio aéreo europeo. En 2019 la OTAN acordó la protección del espacio aéreo de Islandia, con apoyo de Italia, Reino Unido y Estados Unidos, una muestra más de la preocupación aliada por la amenaza rusa.
- Respecto a la otra misión permanente relacionada con la defensa contra la amenaza de misiles balísticos, el Mando Europeo de los Estados Unidos (EUCOM) continuó impulsando la implementación de los medios del escudo antimisil en Europa. Entre 2014

y 2015 llegaron a Rota cuatro fragatas estadounidenses dotadas del sistema *AEGIS* y posteriormente se completaba el despliegue con sistemas en su versión terrestre en Deveselu (Rumania) y en Polonia, en el marco del *European Phased Adapted Approach* (EAAP), para la defensa de la población y del territorio de la Alianza. Continúa la dependencia de Europa de los sistemas BMD estadounidenses y el apoyo desde la Base de la OTAN en Ramstein (*NATO Allied Air Command*).

- Espacios marítimos

En cuanto al refuerzo de la presencia de OTAN en el flanco este para frenar la política asertiva de Rusia, a partir de 2014 se incrementaron las patrullas de las fuerzas navales multinacionales (SNMG y SNMCG) en la zona del Báltico, con participación de plataformas de hasta seis países diferentes en el marco de las medidas de refuerzo de la seguridad contempladas en el Plan de Preparación de la OTAN (RAP).

- Despliegue terrestre

En 2016, coincidiendo con la Cumbre de Varsovia, el Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR) y Mando Europeo de los EE. UU. (EUCOM), el General Curtis M. Scaparrotti, afirmaba «que la OTAN no disponía de una fuerza terrestre adecuada para disuadir a Rusia». Con la misión *Enhanced Forward Presence* (eFP) se fortalecía la disuasión de la OTAN en el flanco este y se acordaba el aumento de la presencia permanente de fuerzas terrestres en el este de Europa, con capacidades más robustas que reforzaran el pilar de la defensa colectiva. Se aprobaba el despliegue sobre el terreno de cuatro Batallones Multinacionales (MNB) en Letonia, Lituania, Estonia y Polonia, bajo el liderazgo de Canadá, Alemania, Reino Unido y EE. UU. respectivamente, alcanzando en 2019 los 5000 efectivos como ya se ha citado anteriormente. Como resultado de las decisiones adoptadas tras la Cumbre de Bruselas de 2017, la OTAN reforzaba la capacidad de mando y control de *eFP* con la creación del *Multinational Division North East* (MNDE) en Elblag (Polonia) que alcanzaba su capacidad operativa completa (FOC) en 2018.

Respecto a la Brigada multinacional en Craiova (Rumanía), en apoyo de los aliados para reforzar la presencia en la región del Mar Negro, hay que tener en cuenta la contribución de fuerzas navales, que aumentaban su presencia en la zona respecto al año anterior (se incrementaba el número de días de patrulla en el mar de 80 a 120).

La OTAN ha reforzado sus capacidades tanto en la eNRF (contribuyen hasta 27 aliados en la defensa colectiva) como con la fuerza de reacción rápida o VJTF (con participación de 22 aliados).

No obstante, en 2018 se aumentó la capacidad de respuesta ante posibles amenazas con la *NATO Readiness Initiative* o NRI, asumiendo el compromiso de tener a disposición de la OTAN treinta (30) batallones medios o pesados, treinta (30) plataformas navales y treinta (30) escuadrones aéreos en un plazo máximo de 30 días.

2.3. Mejora de las capacidades de la Alianza.

¿Hubo por parte de la OTAN nuevas iniciativas relacionadas con el desarrollo de capacidades prioritarias para hacer frente a la amenaza en el espacio postsoviético?

Basado en la experiencia de la OTAN en Afganistán, se inició en la Cumbre de Gales el concepto de nación marco (*Framework Nation Concept*) para el desarrollo de capacidades a través de la cooperación multinacional. Consiste en que un país aliado, la nación marco, lidera un proyecto al que se suman otros países por intereses comunes o experiencia en el área de desarrollo.

Continúa el desarrollo de proyectos en el ámbito de *Smart Defense*, que en el año 2014 sumaban un total de 33 de los cuales seis de ellos ya se habían completado. Llama la atención que varios proyectos puestos en marcha en los últimos años han estado relacionados con la respuesta a los ciberataques: una plataforma para compartir información sobre amenaza *malware*, un proyecto multinacional para el desarrollo de software o un proyecto multinacional de formación y adiestramiento.

Para la OTAN, y más concretamente para los EE. UU., la puesta en marcha de otras iniciativas a nivel europeo, como la denominada *Cooperación Estructurada Permanente* (PESCO), con participación de 25 países y que cuenta con más de 70 proyectos en marcha desde 2017, debería ser complementaria a los intereses de la Alianza para evitar una competencia que pueda derivar en una duplicidad de esfuerzos y un uso ineficiente de recursos.

En 2017, en el marco del *Proceso del Planeamiento de Defensa de la OTAN* (NDPP), los expertos de los países miembros identificaban «hasta 17 capacidades consideradas como críticas o prioritarias para el cumplimiento de las misiones de la Alianza, entre ellas la de reconocimiento, vigilancia e inteligencia conjunta (JISR), mando y control (C2), reabastecimiento en vuelo (AAR), transporte estratégico, defensa antimisil (AMD), ataque electrónico aéreo (AEA), ciberdefensa, guerra antisubmarina (ASW) y contraminas (MCM), supresión de defensas aéreas enemigas (SEAD), fuerzas de operaciones especiales (SOF) y defensa de artillería antiaérea». También se ponían en marcha nuevos proyectos como el de aeronaves multimisión (con participación española, web oficial en https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_152066.htm), generación de estructuras tipo SOCC y adquisición de municiones (*Land Battle Decisive Munitions* o LBDM), que se unían a otros ya en

marcha como el de reabastecimiento en vuelo (*Multirole Tanker Transport Fleet* o MRTT, de 2012) o el de armas guiadas de precisión (A2G-PGM, de 2014).

Relacionado con las prioridades descritas, en 2017 se ponen en marcha varios proyectos: el desarrollo de una estructura multinacional para el SOCC, el proyecto *Land Battle Decisive Munitions*, para proporcionar a sus afiliados municiones a un menor coste y una plataforma aérea para las fuerzas navales. El proyecto PGM alcanza el número de doce participantes, entre ellos Finlandia como nación amiga.

Desde 2014, el 40 por ciento de los proyectos (en torno a 855 proyectos) de la organización de Investigación en Ciencia y Tecnología de la OTAN (STO) han estado vinculados a las denominadas nuevas tecnologías, destacando el desarrollo de conceptos sobre sistemas avanzados, apoyo a la decisión y análisis de la información. Entre 2017 y 2019 se produce un incremento notable en el número de proyectos relacionados con el empleo de sistemas no tripulados en operaciones, posicionamiento y sistemas de navegación global, inteligencia artificial, *Big Data* y sistemas para la lucha contra IED, s. Tal y como se refleja en el *Informe del Secretario General de la OTAN de 2019*, los ministros de Defensa aliados establecieron los futuros pasos para el desarrollo de capacidades para los próximos 20 años y volvieron a incidir en las prioridades ya señaladas en el año 2017.

¿Se han puesto en marcha nuevos proyectos para desarrollar capacidades específicas que podrían tener su aplicación para hacer frente a la amenaza rusa?

Si hay alguna capacidad que ha experimentado un fuerte impulso desde 2014 es la relacionada con la ciberdefensa. Dentro de la *Estrategia* y el *Plan de Acción de Ciberdefensa* puesto en marcha por la OTAN tras la Cumbre de Gales, cabe señalar el desarrollo de ejercicios específicos como el ejercicio *Cyber Range 2014*, donde se empleó una plataforma para evaluación de la ciberamenaza y capacidad de respuesta con apoyo de software especializado. La OTAN establecía como una de sus prioridades, a la vista de la política asertiva rusa, la protección de los sistemas de comunicación por medio de su capacidad NCIRC (*NATO Computer Incident Response*), cuya FOC se alcanzó en mayo de 2014.

En 2015 se aprobaba el *Concepto Militar de Ciberdefensa* como documento de referencia que establecía los objetivos de la Alianza en el ámbito de la ciberdefensa y que recogía las directrices para el planeamiento de los aliados en el nuevo dominio. Ante la avalancha de incidentes y ataques (incremento del 20 por ciento respecto a 2014, alcanzando cifra aproximada de 320), se llevaron a cabo los ejercicios *Cyber Coalition 2015* y *Locked Shields 2015*, junto a numerosas reuniones, programas de cooperación y proyectos impulsados desde las instituciones de la OTAN. A ello se

sumaba la cooperación con la UE y la OSCE para compartir información y establecer medidas de confianza mutua.

En 2016 aumentaron los incidentes (500 de media mensual) respecto al año anterior y la Alianza contaba ya con alrededor de 200 expertos que velaban por mantener la seguridad en las redes de comunicaciones, con equipos de respuesta inmediata en caso de ciberataques contra los aliados. Se inauguraba el portal para compartir información sobre la amenaza *malware* y se realizaba en Estonia el ejercicio *Cyber Coalition 2016*, con asistencia de representantes de la UE. El NCIRC proporcionaba cobertura a seis unidades tipo NFIU.

Teniendo en cuenta que las ciberoperaciones son una parte más para tener en cuenta dentro del pilar de la defensa colectiva y dentro del planeamiento de la Alianza, en 2017 se planteó la creación de un Centro de Ciberoperaciones dentro de la nueva NCS, así como la retención y captación de personal experto y la mejora en la formación y adiestramiento.

La OTAN como organización mantiene su postura defensiva, también en el ámbito de la ciberdefensa, y no tiene prevista la adquisición de capacidades ofensivas. No obstante, cuenta con la aportación que pudieran realizar los aliados si fuera necesario. En el ejercicio *Trident Juncture 2018*, el Centro de Excelencia de Ciberdefensa tuvo un papel destacado para la protección de las redes de comunicaciones propias. En el ejercicio *Cyber Coalition 2018* se mantuvo la cooperación con la UE, que realizó de forma paralela un ciberejercicio y permitió seguir avanzando en el intercambio de información y procedimientos para responder a posibles crisis.

En 2019, la OTAN, consciente de que un ciberataque puede llevar a la Alianza a invocar el Artículo 5 del Tratado de Washington, continúa considerando el fortalecimiento de la ciberdefensa como una prioridad (*NATO at 70: No time to retire*, 2019, pp. 42-43). Eventos como la conferencia celebrada en Londres sobre formación, o la iniciativa entre la industria y la OTAN sobre ciberdefensa, son importantes hitos de cara a mantener a la Alianza a la vanguardia en este dominio de las operaciones. En línea con lo anterior, la OTAN define un quinto dominio operacional, el espacio. En el ámbito de la seguridad, el espacio es clave debido a la presencia de satélites que facilitan las actividades que desarrollamos tanto en la vida civil como en el ámbito militar. La capacidad de navegación, posicionamiento, comunicaciones o detección de misiles está condicionada por el control del espacio, lo que requiere por parte de la OTAN disponer de una verdadera estrategia.

Aunque no se contempla por parte de la OTAN el despliegue de armas en el espacio, la inversión de más de 1 billón de euros en aumentar la capacidad satelital para el periodo de 2020 a 2034, pone

de relieve la importancia que tiene el espacio para aumentar la interoperabilidad, compartir información relevante y contribuir al éxito de las misiones y operaciones de la OTAN.

¿Se han impulsado proyectos específicos en el dominio aéreo orientados a reforzar la capacidad de la OTAN en el flanco este?

Uno de los elementos que componen la capacidad integrada para la defensa aérea (NIAMD) y que recibe un fuerte impulso tras 2014 es el Sistema de Mando y Control Aéreo (ACCS). Para conseguir el control del espacio aéreo europeo la Alianza colabora con las naciones para el despliegue de más de 300 sensores de vigilancia aérea interconectados con más de 40 radares diferentes y que proporcionan cobertura en más de 80 millones de kilómetros cuadrados de territorio aliado.

En 2015, tras el ejercicio *Ramstein Dust II* en Letonia, se alcanzó la FOC del ARS desplegable de OTAN (*Air Control Centre, Recognized Air Picture, Sensor Fusion Post*). Al año siguiente, el sistema ACCS superó la fase de contratación y pruebas y comenzaba su entrega, estando prevista la IOC en el año 2017. En 2018 el ACCS estaba presente en Poggio Renatico (Italia) pero, con la iniciativa *Transition to Operations*, la OTAN contará con otros tres emplazamientos operativos.

Otro proyecto de interés relacionado con el dominio aéreo y realizado en coordinación con la industria es el *NATO Army Armaments Group*, en el que se definen los requisitos de la próxima generación de helicópteros. En colaboración con el anterior, existe otro proyecto denominado *Degrade Visual Environment*, liderado por EE. UU., Suiza y Alemania, con el objetivo de dotar a la aeronave y a sus tripulaciones de herramientas de apoyo para la navegación en condiciones adversas.

Otra mejora de la capacidad de la OTAN en el dominio aéreo es el conocido sistema de Control Aéreo y Alerta Temprana (AWACS). En 2015 había disponibles en la base aérea alemana de Gellenkirchen dieciséis plataformas E-3 *Sentry* mientras que, en la base aérea de Waddington en Lincolnshire (Reino Unido), se encontraban disponibles seis Boeing E-3D. En 2016 la flota de AWACS alcanzó el número de 1000 patrullas para asegurar el territorio de los aliados y disuadir a Rusia de nuevas agresiones.

Durante 2017 se realizó un proceso de modernización en el cual se llevó a cabo la implementación de sistemas digitales y la recepción de equipos simuladores en Geilenkirchen. En 2019 se completó la citada inversión de 1 billón de dólares para la modernización de capacidades de vigilancia y reconocimiento, navegación, comunicación y ayudas al tráfico aéreo, que serán implementadas en catorce plataformas AWACS que seguirán prestando servicio hasta 2035.

El proyecto *Alliance Future Surveillance and Control*, liderado por el STO de OTAN para la renovación de la flota AWACS en el año 2035, ha continuado según la agenda prevista, entrando en 2019 en la fase de licitación según los requisitos operativos del proyecto, que incluyen nuevas tecnologías como Big Data, inteligencia artificial o sistemas autónomos.

¿Se ha producido algún avance significativo en el seno de la Alianza para mejorar una capacidad crítica como JISR?

Desde el punto de vista tecnológico, la inversión de Rusia en los últimos años en este campo ha obligado a la OTAN a considerar el refuerzo de esta capacidad de forma prioritaria. Los ejercicios *Unified Vision 2014*, *Trident Juncture 2015* y el ejercicio *Steadfast Cobalt 2015* pusieron a prueba la capacidad JISR de la Alianza y sirvieron para identificar algunas carencias. Así, por ejemplo, para mejorar la posibilidad de compartir información de las diferentes redes y bases de datos de la OTAN, se lanzó la iniciativa MAJIIC2 (*Multi Intelligence All-source Joint ISR Interoperability Coalition 2*), con la participación de nueve países aliados (EE. UU., Reino Unido, Países Bajos, Noruega, Italia, Alemania, Francia, Canadá y España).

En 2016 se alcanzaba la IOC de la capacidad JISR según los estándares establecidos por la OTAN en base a tres pilares: interconectividad entre sistemas, adiestramiento de expertos y procedimientos para el intercambio de información.

El ejercicio *Unified Vision 2016* reunió a 400 participantes de 17 países, desplegados en 10 localidades diferentes, y en él tomaron parte el sistema *Global Hawk*, diversos RPAS, plataformas navales y otros elementos simulados. Al año siguiente, el ejercicio contó con la participación de 1250 militares y civiles, de 17 países aliados, con implicación de hasta diez organizaciones de OTAN, y se emplearon medios nacionales y de la Alianza desplegados en más de 35 emplazamientos de Europa y Norteamérica.

En 2019, la OTAN firmó una serie de contratos valorados en más de 8.5 millones de euros para dotar al programa JISR de servidores de datos que mejoren el acceso de los miembros de la Alianza a la información de inteligencia (imágenes, datos y vídeos).

¿Se ha producido alguna mejora en el programa AGS?

Relacionado con la mejora de la capacidad JISR cabe señalar otra iniciativa denominada *Alliance Ground Surveillance*, formada por plataformas UAV del modelo *RQ4 Global Hawk* y estaciones terrenas fijas y desplegables. Este sistema también contribuye a reforzar la capacidad de vigilancia y reconocimiento de las plataformas del sistema AWACS, con instalaciones dedicadas a la explotación

de la información obtenida y también para formación del personal. AGS se considera el primer sistema ISR propio de OTAN en este ámbito, cuyos primeros expertos llegaron a la base aérea de Sigonella (Italia) en 2014 para coordinar los trabajos de infraestructura y puesta en operación.

Está previsto que el sistema, integrado por cinco plataformas con sus estaciones terrenas, llegue a dar cobertura a quince países aliados, entre ellos los países bálticos, Polonia y Rumania. En 2019 llegaron a la base de Sigonella dos de estas plataformas que iniciaron su actividad en el año 2020.

¿Se han impulsado proyectos específicos en el dominio marítimo orientados a reforzar la capacidad de la OTAN en el flanco este?

Durante los años 2018 y 2019 la OTAN ponía en marcha un plan con las directrices y requisitos de interoperabilidad necesarios para el desarrollo de nuevas capacidades en el dominio marítimo, y más concretamente en la guerra antisubmarina. Representantes de las industrias nacional de armamento y la organización STO de la OTAN han impulsado conjuntamente una serie de proyectos entre los que destacan los de mejora de los sistemas sonar para detección de amenazas, nuevos medios no tripulados de detección, identificación y seguimiento de plataformas enemigas, así como de detección de minas antisubmarinas.

En línea con lo anterior, en el Centro de Experimentación e Investigación Marítima, se desarrolla un proyecto de sistemas no tripulados marítimos con la participación de catorce naciones aliadas. Dicho proyecto incluye el estudio de protocolos de comunicación y herramientas de *Big Data* para la toma de decisiones. También destacan nuevos procedimientos para el reenvío de mensajes en tiempo real a través de las redes de comunicaciones submarinas. Uno de los avances más importantes ha sido la dotación de una plataforma para la conducción de operaciones marítimas, dotada con capacidad para la protección de la fuerza, mejorar la conciencia situacional, desarrollar operaciones en ambiente nocturno y establecer comunicaciones a larga distancia.

¿Se han impulsado proyectos específicos en el dominio terrestre orientados a reforzar la capacidad de la OTAN en el flanco este?

Como en los anteriores dominios, un elevado número de proyectos se están destinando al desarrollo de plataformas no tripuladas, mejorando los sistemas de mando y control y los estándares de interoperabilidad. En 2019 las principales áreas de desarrollo han sido las armas de energía dirigida (tecnologías con empleo de microondas, ondas milimétricas, láser...), mayores capacidades para los sistemas de artillería de campaña, el desarrollo del concepto *Next Generation Rotorcraft Capabilities* (definiendo los requisitos operativos de los helicópteros de la OTAN a partir de 2035) y el proyecto piloto *21st Century Ground Base Air Defense*, para desarrollar unas fuerzas terrestres que puedan

proporcionar seguridad y apoyo frente a las amenazas aéreas, incluyendo en su dotación sistemas no tripulados hipersónicos y contra ciberamenazas.

¿Algunos de los anteriores proyectos han contribuido a reforzar la capacidad de la OTAN en el flanco este?

De la experiencia de la OTAN en Afganistán se obtuvieron numerosas lecciones aprendidas, entre ellas la importancia de disponer de una mayor conciencia situacional para facilitar la toma de decisiones. El concepto FMN permite disponer en todo momento de una red federada de misión en condiciones de ser desplegada en cualquier escenario. Uno de los tres pilares de la CFI es el mejor empleo de la tecnología, y para ello es necesario mejorar la seguridad e interoperabilidad de los sistemas y redes de comunicaciones en las operaciones.

En la reunión de ministros de defensa de la Alianza del año 2016 se tomó, entre otras decisiones, la de fortalecer la protección de infraestructuras críticas y desarrollar procedimientos de actuación en caso de crisis. El desarrollo de la resiliencia tiene su aplicación en numerosos ámbitos (energía, sistemas de transporte, mantenimiento de servicios críticos) y el componente militar de la OTAN es solo uno de sus elementos.

En 2019 la OTAN ha puesto en marcha nuevas medidas para asegurar sus sistemas de información y comunicaciones de la OTAN y las nuevas tecnologías como el 5G, dado el incremento de las ciberamenazas e incidentes cibernéticos que afectan sobre todo a los países miembros que comparten sus fronteras con Rusia.

2.4. Interoperabilidad entre los países de la OTAN y otros actores.

¿Ha mantenido la OTAN su política de puertas abiertas a pesar de los acontecimientos vividos en 2014?

Uno de los aspectos que más ha condicionado las relaciones entre Rusia y la OTAN es la política de ampliación hacia el este que la Alianza ha mantenido desde su creación. La postura de Rusia en la guerra de Ucrania no ha provocado el abandono de dicha política y el 05 de junio de 2017 Montenegro se convirtió en el miembro número 29 de la OTAN.

Las relaciones de la OTAN con la Antigua República Yugoslava de Macedonia (FYROM) han ido aumentando durante los últimos años. Se ha trabajado intensamente para que la denominación del país sea aceptada por todos los aliados y pueda incorporarse en un futuro próximo. Bosnia y Herzegovina y la OTAN han mantenido la cooperación a través de un programa anual de reformas,

herramienta que sirve de guía y apoyo para adoptar los estándares que la Alianza exige a los aspirantes a ser miembros.

En 2018 las autoridades de la OTAN se reunieron con el presidente ucraniano (también asistió a la cita el presidente georgiano). El apoyo a Ucrania sigue siendo firme y decidido, la Comisión OTAN-Ucrania trabaja para mejorar la complicada situación del país y debate sobre las reformas necesarias para plantear en el futuro la opción de que Ucrania pudiera integrarse en la OTAN como miembro de pleno derecho. Con la iniciativa *Comprehensive Assistance Package* se siguen acometiendo nuevas reformas del sector de la seguridad y defensa de Ucrania, destinándose numerosos fondos de ayuda económica.

Entre los objetivos de la Representación de OTAN en Ucrania, hay que destacar el desarrollo de la *Ley de Seguridad Nacional*, los programas de rehabilitación de soldados y el programa de reubicación del antiguo personal perteneciente a las Fuerzas Armadas.

¿Cuáles son las instituciones con las que OTAN mantiene una mayor colaboración de cara a reforzar la seguridad en el espacio postsoviético?

La OTAN, en su misión de salvaguardar la seguridad de la población y del territorio de los aliados, considera prioritaria las relaciones con la Unión Europea (UE) y otras instituciones regionales como la OSCE. Durante la Cumbre de Galés de 2014 se acordó la celebración de una reunión entre los ministros de exteriores de los países de la OTAN y el Alto Representante de la UE, a la que también asistió el Secretario General del Consejo Europeo y el Representante de la OSCE. Con la OSCE se colabora en áreas como no proliferación o ciberseguridad.

En 2016, y posteriormente en 2018 durante la Cumbre de Bruselas, se firmaba la *Declaración Conjunta* para fortalecer la asociación estratégica entre la UE y la OTAN. Entre las áreas de cooperación destacan el fortalecimiento de la resiliencia orientado a la protección de infraestructuras críticas en caso de desastres naturales o catástrofes, la información compartida por los equipos de ciberdefensa y la lucha contra la amenaza híbrida. También se ha mejorado en el área de la movilidad y transporte, agilizando trámites y estableciendo el denominado *Allied Aircraft Mobility Mechanism* que permite a los aliados contar con un estatus prioritario en el tráfico aéreo europeo.

La OTAN continúa su labor junto a la UE (NNUU, OSCE y otros) en el *Euro-Atlantic Partnership Council* (EAPC) para el control de armamentos, desminado y lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva.

¿Ha habido alguna iniciativa impulsada por OTAN para reforzar la cooperación con otros países?

Uno de los aspectos en los que se ha reforzado la cooperación es la interoperabilidad con distintos países. En 2014 comenzó la denominada *Partnership Interoperability Initiative*, que contemplaba un foro sobre interoperabilidad para fomentar el diálogo de los aliados y a la que se han ido sumando 25 países más, entre ellos Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldavia y Ucrania.

También orientado a la mejora de la interoperabilidad entre OTAN y los países amigos podemos citar el *Proceso de Planeamiento y Revisión del PFP* (PARP), en el que participan hasta 20 naciones, entre ellas Ucrania, y que contribuye a impulsar las necesarias reformas en seguridad y defensa estableciendo objetivos individualizados a través de los denominados *Partnership Goals*. En este sentido hay que resaltar el conocido como *Operational Capabilities Concept*, que busca la implementación de los estándares de OTAN y que lleva a cabo evaluaciones periódicas tanto de las unidades como del personal.

Dos de los países que más están reforzando su grado de interoperabilidad con la Alianza son Suecia y Finlandia, para mejorar su capacidad de respuesta frente a la amenaza rusa por sus injerencias en el área del Báltico.

Por otro lado, la iniciativa *Defense and Related Security Capacity Building* (DCB), busca reforzar la cooperación con países amigos y potenciar dos áreas principales: las reformas institucionales y de asesoramiento en defensa, y el desarrollo de capacidades y centros de formación y adiestramiento. Con ello se pretende disminuir la huella de la OTAN e implicar en mayor grado a países no miembros como Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldavia y Ucrania. Como programas más importantes del ámbito de la defensa, destinados a reforzar la seguridad en la frontera este de la Alianza, cabe reseñar el denominado *Defense Education Enhancement Programme* (DEEP), en el ámbito de la instrucción y adiestramiento y como parte de la iniciativa DCB, y el *Military Career Transition Program*, destinado al personal de las fuerzas armadas.

En 2019, se cumplieron 20 años del inicio de la cooperación entre los centros de formación y adiestramiento de OTAN y los países amigos. La Alianza cuenta hoy con más de 33 instituciones que contribuyen tanto a la preparación de la fuerza previa a su despliegue como a la realización de cursos de todo tipo. En dicho año se realizaron alrededor de 715 cursos con la asistencia de más de 50000 alumnos.

Sobre los fondos de ayuda económica (herramientas para contribuir en *Capacity Building*, desmilitarización, transformación de la seguridad y defensa, etc. con socios que tienen en marcha programas de cooperación con OTAN), de los 16 proyectos puestos en marcha en 2015, ocho se

destinaron a Ucrania para mejorar su capacidad logística, lucha C-IED, capacidad C4⁴ y apoyo sanitario. También se invirtió en ayudas para el desarrollo de tareas de desminado en Georgia, lo que pone de manifiesto una vez más el grado de compromiso de la Alianza con los países del espacio postsoviético.

En 2019 hubo varios fondos de ayuda económica para los miembros del PfP, destacando los programas para la lucha contra la corrupción (en Armenia, Georgia, Moldavia, Ucrania y otros 49 países, recibiendo también el apoyo de la UE) y ayudas específicas como las destinadas a Ucrania, Georgia y Moldavia para asesoramiento y formación.

Desde 2015, dentro del Programa de Ciencia para la Paz y Seguridad (SPS) relativo al ámbito científico y de investigación, se lleva a cabo una cooperación orientada a los países del este de Europa, con numerosos proyectos de innovación y desarrollo, destacando los relacionados con el tratamiento de residuos radioactivos, la detección de explosivos en transportes públicos, la seguridad para el almacenamiento de municiones, ciberdefensa, telemedicina y desminado.

En 2019 se realizaron más de 30 actividades de cooperación con la participación de hasta 2700 expertos, con una disminución de las dedicadas a la lucha contra el terrorismo (catorce por ciento), manteniéndose las orientadas a tecnología de última generación (20 por ciento) y ciberdefensa (18 por ciento), y aumentando considerablemente las orientadas a la defensa contra agentes CBRN (29 por ciento).

¿Hay algún país del espacio postsoviético que coopere con la OTAN y por lo tanto pudiera contribuir a reforzar la respuesta de la Alianza en caso de conflicto?

De entre todos los países del espacio postsoviético, se consideran de especial interés para alcanzar los objetivos de este TFM principalmente las relaciones de la Alianza con Georgia y con Ucrania. El refuerzo del compromiso de la OTAN con estos dos países se deriva de los acuerdos alcanzados tras la Cumbre de Bucarest de 2008.

Respecto a las medidas adoptadas por Georgia para un eventual ingreso en la OTAN se han centrado en fortalecer las capacidades del país con el apoyo de personal experto para asesoramiento, participación en ejercicios conjuntos de instrucción y adiestramiento y mejora de la interoperabilidad. Respecto a la implementación del paquete de medidas *Substancial NATO-Georgia Package*, acordado desde la Cumbre de Gales de 2014, reforzado en la de Varsovia de 2016, destacar las

⁴ El término C4 (Mando y Control, Comunicaciones, Computación) ha sido sustituido hoy por el término C5, que incluye el área de Ciberdefensa. (https://www.indracompany.com/sites/default/files/indra_c5isr_mando_control_v0916_esp_baja.pdf).

numerosas actividades desarrolladas por instituciones académicas como la Escuela de la Defensa y en las que participó personal procedente de centros y agencias de seguridad y defensa.

En el área de ejercicios realizados por la OTAN con sus socios, mencionar el primer ejercicio OTAN-Georgia denominado *Agile Spirit 2015* (escenario basado en una operación de mantenimiento de paz u OMP con 800 participantes de varios países, entre ellos Bulgaria, Letonia, Lituania, Rumanía y EE. UU.). A mediados del año 2015, se inauguró el Centro de Adiestramiento y Evaluación Conjunta (JTEC) de OTAN-Georgia en julio de 2015, lo que permitía avanzar en aspectos como la interoperabilidad, procedimientos, programas de instrucción y seguridad regional. En el marco de la iniciativa DCB continuó el asesoramiento a personal de las FAS georgianas en diferentes áreas como planeamiento, operaciones especiales, policía militar, ciberdefensa, seguridad marítima, defensa aérea y comunicaciones estratégicas. Se intensificó la participación de Georgia en ejercicios de implementación de capacidades para la gestión de crisis.

En 2019, se intensificaron las medidas del *Substantial NATO-Georgia Package* y tanto el JTEC como la Escuela de fortalecimiento de instituciones de Defensa siguieron desarrollando numerosas actividades orientadas a estudiantes civiles y militares.

En el caso de Ucrania, con un conflicto abierto desde 2014 y sin avances significativos para su resolución, la OTAN no ha dejado de intensificar las relaciones bilaterales. Por un lado, reforzando su presencia con personal experto, para asesorar a las autoridades ucranianas y conseguir una mayor interoperabilidad entre sus fuerzas y las de la OTAN. Para contribuir a superar la crisis en la que se encuentra sumido el país se han mantenido en los últimos años numerosas iniciativas relacionadas con el desarrollo de capacidades, el fortalecimiento de las instituciones y la reforma del sector de la seguridad y defensa. Por medio del *Comprehensive Assistance Package* y en colaboración con las instituciones de seguridad y defensa ucranianas se potencia el asesoramiento en diferentes áreas, como la lucha contra la amenaza en la zona gris, la comunicación estratégica y el planeamiento en caso de emergencias civiles.

En el ámbito de la instrucción y adiestramiento, como parte de la iniciativa DCB, son abundantes las iniciativas puestas en marcha como el programa *Defense Education Enhancement Programme* (DEEP), en el que Ucrania ha sido durante los últimos años uno de los países más beneficiados. Ucrania fue el primer beneficiario del Programa de Ciencia para la Paz y Seguridad (SPS) con quince proyectos en marcha y un presupuesto estimado de diez millones de euros para el período de 2014 a 2017. Además, se le asignaron hasta cinco fondos de ayuda para el desarrollo de diferentes capacidades, como C4, logística, ciberdefensa, desarrollo de la carrera militar y rehabilitación de personal militar afectado por el conflicto ucraniano.

Más recientemente, los vínculos entre la OTAN y Ucrania se han reforzado a través de la Oficina de Enlace y el Centro de Documentación e Información de OTAN situada en Kiev, así como con la firma de documentos para la cooperación a nivel técnico y sobre comunicación estratégica. Tal y como refleja el *Informe del Secretario General de la OTAN en 2019*, «la Alianza sigue mostrando su firme apoyo a la soberanía e integridad territorial de Ucrania y se muestra en contra del uso injustificado de la fuerza militar que Rusia viene haciendo, por ejemplo, en los recientes ataques a barcos ucranianos en el estrecho de Kerch y en el mar de Azov». Por lo anterior, en los últimos meses se ha intensificado la cooperación con la Armada ucraniana, aumentando el número de ejercicios de adiestramiento conjunto y compartiendo información entre la Alianza y Ucrania. A ello se suma la voluntad del nuevo presidente ucraniano, Zelensky, que reafirmó «el compromiso de continuar por la senda de la integración europea».

Tras las visitas del NAC a Odesa y Kiev se revisó y ratificó el *Comprehensive Assistance Package* como herramienta fundamental para contribuir a la reforma del sector de la seguridad y defensa. En 2019, el plan reforzado de cooperación contó con un presupuesto de 40 millones de euros procedentes de diferentes fondos de ayuda para realizar dieciséis programas, entre ellos de asistencia sanitaria y obtención de equipos CIS de última generación. Continuó el apoyo de la Representación de OTAN en Ucrania para la implementación de la *Ley de Seguridad Nacional*, siguiendo estándares similares a los de los países aliados.

Por último, hay que señalar que Moldavia, además de haber participado en la misión de Kosovo, también ha mantenido unas intensas relaciones con la OTAN para avanzar en su reforma del sector de la seguridad y en la lucha contra la corrupción. La Alianza contribuyó al desarrollo de su estrategia de defensa y de una nueva estructura de la fuerza, así como en el área de cooperación civil-militar. Estos avances se consideran necesarios para poder iniciar una segunda fase que contaría con asistencia directa para la transformación de sus fuerzas armadas.

Una de las principales áreas en las que la Alianza tiene previsto continuar su apoyo a este país es la ciberseguridad. En el marco del Programa SPS se ha inaugurado un laboratorio de ciberdefensa en la Universidad de Moldavia como centro de adiestramiento para el personal civil de sus instituciones de seguridad y defensa. La Oficina de Enlace de la OTAN en la capital proporciona igualmente asesoramiento a sus autoridades no solo sobre las actividades en las que se coopera, sino informando a la población de la naturaleza y objetivos de la relación entre OTAN y Moldavia, respetando en todo momento la neutralidad del país.

2.5. Análisis del presupuesto de la Alianza.

¿Se ha reducido la diferencia en la contribución de los EE. UU. y el resto de los aliados al presupuesto de defensa?

En 2014, consecuencia de la continua disminución del presupuesto de los aliados destinado a defensa, el *Plan de Preparación* de OTAN puso en marcha un paquete de medidas económicas para paliar las prioridades en adiestramiento, material y tecnología. En 2015, EE. UU. aportaba el 50,4 por ciento del producto interior bruto (PIB o GDP) de la OTAN y el 72,2 por ciento de los gastos en defensa de Alianza. Según el *Informe del SG* de la OTAN continuaba la tendencia positiva respecto a la disminución de los recortes en defensa de los países europeos y Canadá y hasta 19 países habían mejorado en este aspecto. Además, un total de 16 países habían aumentado el gasto en defensa en términos reales y doce lo habían hecho en relación con su producto interior bruto. Llama la atención que países como España o Italia estuvieran lejos de alcanzar los compromisos adquiridos en las Cumbres anteriores y su gasto en defensa no acorde al potencial de sus fuerzas armadas.

En 2016 aumentaba el gasto en defensa de los aliados en un 3,8 por ciento (en torno a diez billones de dólares) pero EE. UU. contribuía aún con el 46 por ciento del GDP de los aliados y el 68 por ciento del presupuesto de defensa. Se incrementaba el número de países aliados que aumentaban el gasto en defensa respecto al PIB (16) y hasta 23 países aumentaron sus inversiones en defensa en términos reales. Al año siguiente volvía a aumentar el presupuesto de los aliados europeos y de Canadá, en torno al 4,87 por ciento. Hasta 26 países aumentaron sus inversiones en defensa, pero EE. UU. seguía aportando el 51,1 por ciento del GDP de los países miembros y el 71,7 por ciento del presupuesto total.

Durante los años 2018 y 2019 se ha mantenido la tendencia anterior, con un incremento del 4 y 4,6 por ciento respectivamente. EE. UU. contribuye todavía con el 50 por ciento del GDP de los países miembros y el 70 por ciento del presupuesto total. Entre 2016 y 2020 se prevé que habrá habido un aumento de 130 billones de dólares en gasto en defensa y hasta 2024 la previsión es que aumente hasta los 400 billones de dólares. Con la nueva reforma prevista, se estima que la aportación de los EE. UU. se reducirá entre un 22 y un 16 por ciento en el periodo entre 2021 y 2024 (*NATO Defense College, Anexo 2, 2019*).

Tras los acontecimientos de 2014, ¿se ha mejorado en el cumplimiento de las directrices que establecieron los aliados sobre los porcentajes del PIB a invertir en defensa?

Respecto al objetivo de gasto del 2 por ciento (o más) del PIB en defensa, en el período de 2014 a 2015 se incrementó el número de países que lo cumplió (de tres a cinco), y hasta 16 países aumentaron

sus inversiones en defensa. La previsión de la Alianza sobre este compromiso es que lo podrían alcanzar todos los aliados en 2024 (en 2019 ya lo cumplían nueve países).

Sobre destinar a equipamiento el 20 por ciento del presupuesto de defensa, hasta 23 países aumentaron su partida en este tipo de inversiones, pero solo ocho países habían alcanzado el objetivo en 2015. Entre 2016 y 2018 se mejoró considerablemente, al pasar de 8 a 16 países, aunque en términos reales fueron 25 naciones en 2018.

En 2019 y a pesar de las mejoras mencionadas solo tres países cumplían todos los compromisos definidos en Riga: USA, Polonia y Gran Bretaña. Consecuencia de lo anterior, las previsiones de la OTAN al respecto se han visto modificadas a la baja (*NATO Defense College, Anexo 2, 2019*).

¿Se ha optimizado el gasto hacia las partidas que pueden contrarrestar la amenaza que estamos contemplando?

Desde el año 2014 al 2019 el presupuesto civil de la OTAN destinado a gastos de personal, programas y gastos de mantenimiento de dicho organismo no ha experimentado grandes cambios. En 2018, según la OTAN, experimentó en términos globales un incremento del 4,6 por ciento respecto a 2017, alcanzando los 202 millones de euros. La cantidad destinada a personal disminuyó en un 3 por ciento, mientras que los gastos destinados a vida y funcionamiento de la Organización subieron en torno a un 5 por ciento. En 2019, el presupuesto civil en términos globales alcanzó los 206 millones de euros, experimentando un incremento del 1,7 por ciento respecto al año anterior.

Por otro lado, el presupuesto militar que cubre los gastos del IMS, Cuarteles Generales, centros de formación y pensiones del personal retirado ha aumentado ligeramente año tras año, pasando de 1,2 billones de euros en 2015 a 1,43 billones de euros en 2019. (Estudio derivado de los Informes Anuales del SG de la OTAN, 2014-2019).

CONCLUSIONES

«Recuerda que de la conducta de cada uno
depende el destino de todos»
(Alejandro Magno).

A lo largo de los capítulos desarrollados en el TFM se ha tratado de determinar el tipo de amenaza que representa Rusia en el espacio postsoviético y la capacidad de respuesta de la OTAN. Del análisis de los factores vinculados con el nivel de preparación de la Alianza podemos extraer las siguientes conclusiones:

Entre 2014 y 2019 se han creado numerosas infraestructuras en los países del este de la Alianza, tanto instalaciones para ejercer el mando y control de unidades desplegadas en la frontera de dichos países, como centros de formación y adiestramiento de ciberdefensa y para la lucha contra la amenaza en la zona gris. En el área de recursos humanos, la OTAN busca retener al personal experto civil y militar, así como continuar impartiendo todo tipo de cursos que permitan mejorar la formación y el intercambio de conocimiento. Se observa un aumento de personal procedente de los países del este que ocupan puestos relevantes en los distintos organismos como resultado de su creciente implicación a nivel político y económico.

El Plan de Acción para la Preparación, puesto en marcha desde septiembre de 2014, contempla medidas de adaptación a largo plazo (*Adaptation measures*) para responder de forma adecuada a los nuevos escenarios de amenaza híbrida dentro del pilar de la defensa colectiva, entre ellas el refuerzo de la NRF. También cuenta con medidas a corto y medio plazo (*Assurance measures*) para mejorar la disuasión, como los ejercicios de adiestramiento liderados por OTAN y los desarrollados por las diferentes naciones que forman parte del Programa de Ejercicios y Adiestramiento Militar de OTAN (MTEP). Tanto en unas como en otras se han incrementado de forma notable los esfuerzos para reforzar el flanco este, destacando la misión *eFP* en la frontera oriental europea con más de 5000 efectivos que rotan en los cuatro batallones multinacionales, pero también con la realización de ejercicios como *Trident Juncture* o una cada vez mayor presencia en el Mar Negro.

En relación con el desarrollo de capacidades prioritarias se puede afirmar que la OTAN ha mejorado en todos los dominios analizados, dando continuidad a iniciativas ya veteranas como *Smart Defense* junto a otras más orientadas a contrarrestar la amenaza rusa. La Alianza ha volcado un esfuerzo mayor en ciertas carencias que fueron identificadas tras las Cumbres celebradas en 2014 y 2016. Así por ejemplo la puesta en marcha de grandes programas para un mayor control del espacio aéreo, el impulso de la inteligencia conjunta con mayor número de sensores desplegados a lo largo

de la frontera oriental y su integración con los centros de análisis contra ciberataques se han convertido en el objetivo de gran parte de las inversiones. Las agencias de la OTAN, que han sufrido una reorganización en los últimos años, se han centrado en la investigación y financiación de proyectos relacionados con las nuevas tecnologías para hacer frente a los nuevos retos que representan las nuevas amenazas.

El potencial de la OTAN para desarrollar nuevos conceptos y capacidades es muy grande pero también es consciente de las ventajas de la cooperación. La UE se ha convertido en el principal socio para impulsar juntos, tanto proyectos en nuevas tecnologías, como la colaboración en ejercicios de adiestramiento y formación. También ambas organizaciones trabajan de forma coordinada para mejorar la seguridad del espacio postsoviético, fortaleciendo las instituciones gubernamentales y luchando contra la corrupción de países vecinos. En línea con lo anterior, la OTAN publicó su política de fortalecimiento de la integridad y su plan de acción, apoyado por 53 naciones, que cuenta con un presupuesto de 4,7 millones de euros (2 millones de euros aportados por la UE) y que incluye numerosos programas a implementar entre 2019 y 2022. Según el SIPRI, el impacto que está teniendo esta iniciativa es muy positivo, permitiendo iniciar cambios legislativos en varios países, entre ellos Ucrania, pieza clave para la seguridad del espacio postsoviético.

En dicho espacio, la OTAN se propone mantener una intensa cooperación con varios países, destacando entre ellos los programas específicos de asesoramiento y ayudas económicas destinadas a Georgia, Ucrania y Moldavia. La Alianza mantiene su compromiso con la política de puertas abiertas pero la incorporación de dichos países en un futuro plantearía nuevas incógnitas acerca de la reacción de Rusia. Precisamente las relaciones de la OTAN con Rusia son claves para evitar nuevos conflictos en el espacio postsoviético. Tras las denuncias del Consejo del Atlántico Norte en 2014 por las acciones llevadas a cabo por Rusia contra Ucrania, los países miembros de la OTAN acordaron suspender cualquier tipo de cooperación con Rusia salvo los contactos políticos y diplomáticos necesarios para revertir la situación.

El mensaje que lanza la OTAN durante los últimos años es de transparencia y mano tendida a Rusia, a pesar de la falta de compromiso de Rusia con el cumplimiento de la legislación internacional y asuntos de interés común, como los tratados de no proliferación de armas. En resumen, desde OTAN «se mantiene la misma postura: fuerte disuasión y defensa frente a Rusia, pero al mismo tiempo abierto al diálogo».

En cuanto al aspecto económico, fundamental para que se pueda alcanzar la situación final deseada derivada de la decisión política, indicar que el peso de los EE. UU. en la contribución al presupuesto

de la OTAN ha disminuido respecto al conjunto del resto de países, pero sigue siendo muy superior. La contribución de los aliados es muy dispar y no se ha conseguido que destinen el 2 por ciento de su PIB a defensa, ni el 20 por ciento de los presupuestos de defensa a equipamiento que redunde en una mayor operatividad de las fuerzas aliadas. Solo algunos países cumplen con las directrices de la OTAN que fueron ya propuestas en 2006 y, dada la situación económica que atraviesa gran parte de Europa, no parece que estos objetivos se vayan a cumplir en el corto plazo.

A pesar de lo anterior, a través de las diferentes cuestiones planteadas, se ha podido comprobar que la OTAN es hoy una organización mejor preparada y que ha adoptado todo de tipo de medidas para fortalecer su respuesta en el flanco este.

Resaltar que la OTAN es una Alianza con más de setenta años de existencia y que ha contribuido de forma exitosa al mantenimiento de la paz en Europa durante más de siete décadas. Aunque es innegable la capacidad de adaptación para orientar su estrategia tras la caída del muro de Berlín, realizando nuevos cometidos sin renunciar a sus misiones fundamentales, hoy día la Alianza requiere reforzar su postura común. Los países del flanco este tienen una percepción de la amenaza muy diferente a los países del flanco sur por lo que se habla de una “regionalización” dentro de la propia OTAN. De ahí la importancia de continuar fomentando la colaboración entre los países miembros en todos los ámbitos, como por ejemplo ha demostrado España con el despliegue de personal y material en Letonia.

Finalmente hay que mencionar que en la nueva *Estrategia Militar de la OTAN* de 2019 se incluyen numerosas referencias a la amenaza híbrida, la ciberdefensa y otros elementos que seguirán siendo decisivos a la hora de responder a los retos de seguridad presentes y futuros, como la resiliencia de los países miembros, la plena interoperabilidad y el empleo eficaz de los medios de comunicación y de las redes sociales. Sobre este último aspecto, la OTAN se propone realizar un mayor esfuerzo para informar adecuadamente a las diferentes audiencias sobre las actividades que se realizan. Todo ello contribuirá a que los ciudadanos de los países de la Alianza sigan apoyando los principios de la defensa colectiva como garantía de su seguridad.

FUENTES Y REFERENCIAS:

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, M. A.; (2014). *La secesión en el derecho internacional: el caso de Crimea*. Documento de Análisis 142/2014. IIEE.
- ALEXANDER, J. , PROSEN, R. (2015). *NATO: from regional to global security provider*. Lexington Books.
- ALDIS, A. ; McDERMOTT, R.N.; (2003). *Russian Military Reform: 1992-2002*. Portland.
- ALVÁREZ, G.; (2014). *Los factores de riesgo económico en la crisis de Ucrania*. Documento de Análisis 32/2014. IIEE.
- ARTEAGA, F.; (2015). *La 'gota' rusa, Ucrania y la confrontación rusa con Occidente*. Real Instituto Elcano. Comentario Elcano 7/2015.
- AZNAR, F.; (2016). *Recursos energéticos y conflicto*. Documento de Análisis 45/2016. IIEE.
- BALLESTEROS, M. A.; (2014). *Panorama geopolítico de los conflictos 2014: Ucrania y el nuevo liderazgo político ruso*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, p. 9-40.
- BALLESTEROS, M.A.; (2014). *La importancia de los líderes en la crisis de Ucrania*. Documento de Análisis 38/2014. IIEE.
- BAÑOS, P.; (2015). *China, la quinta pata del inestable banco ucraniano*. Documento de Análisis 04/2015. IIEE.
- BAQUÉS, J.; (2015). *El papel de Rusia en el conflicto de Ucrania: La guerra híbrida de las grandes potencias*. Revista de Estudios en Seguridad Internacional.
- BARTLES, C.; (2016). *Getting Gerasimov right*. Military Review.
- BELLO, M.; (2014). *Geoestrategia militar de Rusia y su entorno*. Documento de Análisis 11/2014. IIEE.
- CARACUEL, M.A.; (2004). *Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*. Tecnos.
- CARACUEL, M.A.; (2011). *Luces y sombras en las relaciones OTAN-Rusia*. CESEDEN. Minisdef.
- COLOM, G.; (2014). *¿El auge de los conflictos híbridos?* Documento de Análisis 120/2014. IIEE.
- CORRAL, D.; (2015). *La OSCE en Ucrania, una garantía de futuro*. Documento de Análisis 20/2015. IIEE.
- Cuadernos de Estrategia nº 178 (2015). *Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y su refuerzo como actor global*. IIEE. CESEDEN. MINISDEF.
- DE PEDRO, N. y VIILUP, E.; (2015). *¿Incomprensión y tensiones como nueva normalidad en las relaciones UE-Rusia?*”. CIDOB.
- Documento Munich Security Report 2017. *Post truth, post west, ¿post order?* MSC. 2017.

- DONALDSON, R. y NOGEE, J.L.; (2014). *The foreign policy of Russia*. M.E.Sharpe. 2014.
- FUENTE-COBO, I.; (2014). *Panorama del mundo actual. Geoestrategia del siglo XXI*. Colección Acción Empresarial de LID. Seguridad nacional, amenazas y respuestas. Madrid.
- GILES, K. (2016). *Russia's New Tools for confronting the west*. CHATAM HOUSE.
- GILES, K. (2020). *The Next Phase of Russian Information Warfare*. NATO STRATCOM CoE.
- GRIJORGEVA, J.; (2014). *Los países bálticos ante la crisis de Ucrania. Un escenario abierto*. Documento de Análisis 69/2014. IIEE.
- KOFMAN, M. (2017). *Lessons from Russia's Operations in Crimea and Eastern Ukraine*. RAND CORP.
- LABORIE, M.; (2016). *La estrategia de seguridad nacional de la Federación Rusa*. Documento de Análisis 25/2016. IIEE.
- LARRABEE, F. E. , JOHNSON S. E. (2012); *NATO and the Challenges of Austerity*. RAND Corporation.
- LÓPEZ-JACOISTE, E; (2015). *Las guerras híbridas y a la luz del Derecho Internacional*. Documento de Trabajo 03/2015. IIEE.
- LÓPEZ-MEDEL, J.; (2011). *Las repúblicas ex soviéticas veinte años después de la disolución de la URSS*. Documento de Análisis 88/2011. IIEE.
- LÓPEZ-MEDEL, J.; (2012). *Algunos elementos históricos relevantes en las relaciones Ucrania-Rusia*. Documento de Análisis 114/2012. IIEE.
- MILOSEVIC, M.; (2017). *El poder de la influencia rusa: la desinformación*. Real Instituto Elcano.
- MORALES, J. y LÓPEZ, J.A.; (2018). *La política exterior de Rusia: los conflictos congelados y la construcción de un orden internacional multipolar*. Dykinson.
- MOORE, R. y COLETTA, D. (2017); *NATO's Return to Europe : Engaging Ukraine, Russia, and Beyond*. Georgetown University Press.
- Panorama geopolítico de los conflictos. Años 2013, 2016. IIEE. CESEDEN. MINISDEF.
- PARDO DE S., J.; (2017). *Historia, identidad y estrategia en la Federación Rusa*. Documento de Análisis 16/2017. IIEE.
- REQUENA, P.; (2014). *Crimea, la encrucijada de su historia*. Documento de Análisis 85/2014. IIEE.
- RENZ, B.; (2018). *Russia's Military Revival*. Cambridge.
- RUBIO, A. R.; (2002). *Ucrania ¿pivote geopolítico o futuro miembro de la OTAN?* Real Instituto Elcano. ARI N° 43-2002.
- RUBIO, P. L.; (2014). *El imperialismo ruso, visto desde Rusia*. Documento de Análisis 109/2014. IIEE.
- RUIZ, F. J.; (2012). *Los problemas fronterizos del este de Europa*. Documento de Análisis 06/2012. IIEE.
- RUIZ, F. J.; (2012). *Ucrania: ¿rumbo hacia la UE, hacia Rusia o hacia la ruptura?* Documento de Análisis 15/2012. IIEE.

- RUIZ, F. J.; (2013). *El concepto de política exterior de Rusia: un estudio comparativo*. Documento de Análisis 06/2013. IEEEE.
- RUIZ, F. J.; (2014). *Las claves para comprender la crisis de Ucrania y sus posibles soluciones*. Funciva.
- RUIZ, F. J.; (2014). *Ucrania: revolución y guerra civil. Una visión alternativa de la crisis*. Documento de Análisis 19/2014. IEEEE.
- RUIZ, F. J.; (2014). *La situación de Rusia y su influencia en el mundo*. Documento de Análisis 02/2014. IEEEE.
- RUIZ, F. J.; (2014). *Rusia y el mundo según Putin: el discurso del estado de la nación*. Documento de Análisis 144/2014. IEEEE.
- RUIZ, R. y otros; (2016). *Ucrania: de la revolución del Maidán a la guerra del Donbass*. Comunicación Social Ediciones.
- SÁNCHEZ, P.; (2014). *La nueva guerra híbrida: un somero análisis estratégico*. Documento de Análisis 54/2014. IEEEE.
- SÁNCHEZ, P.; (2015). *Crisis de Ucrania: ¿nueva guerra fría o solución “cubana”?* Documento de Análisis 37/2015. IEEEE
- SÁNCHEZ, P.; (2015). *Crimea: ¿una nueva “posición avanzada” rusa?* Documento de Análisis 13/2015. IEEEE.
- SÁNCHEZ, P.; (2016). *Rusia: ¿El retorno al paradigma del empleo de la fuerza militar?* Documento de Análisis 32/2016. IEEEE.
- SÁNCHEZ, P.; (2016). *Comprender la guerra híbrida, ¿el retorno a los clásicos?* Documento de Análisis 42/2016. IEEEE.
- SCHROEDER, W.A., (2017). *NATO at Seventy: Filling NATO’s Critical Defense-Capability Gaps*. Atlantic Council.
- SHEYBAL, V. y LORCA, A. (2014). *¿Zarismo ruso renacido?: Antropología y clave geopolítica de la historia entre Crimea, Polonia, Ucrania y Turquía*. Documento de Análisis 140/2014. IEEEE.
- TORREBLANCA, J. I.; (2011). *La fragmentación del poder europeo*. Barcelona. Icaria.
- TRENIN, D. y MILLER, S.E.; (2004). *The Russian Military: Power and Policy*. Cambridge.
- VILA, J.M.; (2015). *Ucrania frente a Putin*. Edición viveLibro.

ANEXO 1

CICLO DE PLANEAMIENTO DE CAPACIDADES DE DEFENSA DE OTAN

El NDPP⁵ es el proceso que utiliza la Alianza para llevar a cabo el Planeamiento de Capacidades de Defensa. En él se determinan las capacidades militares necesarias para poder cumplir con el nivel de ambición (*Level of Ambition, LoA*) y otros parámetros que la Alianza se fija a sí misma, a través de la Guía Política (PG). Una vez determinadas estas capacidades necesarias, se procede a su asignación (como objetivos de capacidades –*Targets*–) a cada uno de los aliados o, bien colectivamente, a la propia OTAN.

El desarrollo del proceso se concibe como un proceso cíclico de 4 años⁶ estructurado en cinco fases, de las cuales las tres primeras son secuenciales, la cuarta se realiza de forma continua y la quinta se realiza dos veces por ciclo.



⁵ El NDPP contempla periodos de planeamiento de 10 años. Se considera corto plazo un periodo de 0 a 6 años, el medio plazo de 7 a 19 años, y el largo a partir de los 20 años. . En concreto para el ciclo 2015-2018, se asignaron los objetivos de capacidades en 2017, y se concibe el corto plazo entre 2018-2023, el medio entre 2024 y 2036, y el largo a partir de 2037.

⁶ Aunque el carácter cíclico es aplicable solo a algunos pasos, y la periodicidad de algunos pasos es diferente.

Fase 1: Establecimiento de la Guía Política. La Guía Política (PG) establece los objetivos que debe cumplir la Alianza en el ámbito del Planeamiento de Defensa. Básicamente, trata de traducir el escenario estratégico existente en unos parámetros que a su vez puedan ser concretados en las capacidades militares necesarias para afrontarlo, al final del proceso.

De todos los parámetros incluidos en la PG el principal es el nivel de ambición (LoA), por el cual se define el número, naturaleza y escala de las operaciones que la OTAN debería poder afrontar de manera concurrente, para ser capaz de afrontar los riesgos y amenazas descritos en el resto del documento. Es importante aclarar que el LoA es una base de medida teórica que nada tiene que ver con las capacidades militares que se asignan para la ejecución de una operación militar concreta, cuestión que entra dentro del ámbito del Planeamiento Operativo.

En la PG15, el LoA comprendía el poder acometer dos Operaciones Mayores (*Major Joint Operation*, MJO) y seis Operaciones Menores (*Small Joint Operation*, SJO); escenario comúnmente conocido como “2+6”. Se entiende que las fuerzas y capacidades necesarias para cubrir ese nivel de ambición “2+6” proporcionan la suficiente flexibilidad para acometer una Operación Mayor Ampliada (MJO+)⁷.

Fase 2: Determinación de Requisitos Mínimos de Capacidades necesarias. En esta segunda fase se determinan, cualitativa y cuantitativamente, los requisitos de capacidades mínimos necesarios para cumplimentar el LoA y otros parámetros fijados por la Guía Política. La determinación de estos requisitos se fundamenta en un proceso analítico (transparente e identificable) que posteriormente es contrastado con diferentes escenarios operativos con amenazas concretas, informes de inteligencia, etc. El proceso se divide en dos pasos secuenciales en el que se parte de un cálculo genérico de capacidades que cumplan el LoA y la Guía Política (paso 1) que luego se compara con varios escenarios operativos, con amenazas concretas, con el fin de asegurar su validez (paso 2). El primer paso se corresponde con un “planeamiento por capacidades”, mientras que el segundo con el “planeamiento por amenazas”, que era el método usado durante la Guerra Fría. En estos momentos se utiliza (PG 15) un modelo mixto por capacidades y amenazas. El resultado de esta fase es una lista detallada de los requisitos de capacidades necesarios, denominada Requisitos Mínimos de Capacidades (*Minimum Capability Requirements*, MCR).

⁷ A modo de ejemplo, el componente terrestre podría incluir de un nodo genérico, hasta 3 CE en MJO+, hasta 1 CE en una MJO, 1 División en una SJO, o 1 Brigada en una SJO (-).

Tras la determinación de los MCR, se establecen las Áreas Deficitarias Prioritarias (*Priority Shortfall Areas*, PSA). Para ello se comparan las necesidades (los MCR) con las disponibilidades (los inventarios de capacidades aliadas) y se obtiene una lista de capacidades no cubiertas, que se prioriza mediante un análisis de riesgos, pasando a convertirse en las Prioridades del Planeamiento de Defensa (*Defense Planning Priorities*). Con ello se busca el compromiso de los aliados para que, en la priorización de sus objetivos de capacidad, se acometan estas carencias de manera prioritaria.

Fase 3: Distribución de requisitos y asignación de targets. En esta fase se procede al reparto de las capacidades, asignando targets a las naciones individualmente o, bien colectivamente, a la Alianza mediante financiación en común. El mejor ejemplo de capacidades colectivas son los aviones E-3A (AWACS) del NAEW (NATO *Airborne Early Warning*). La asignación de estos targets se basa esencialmente en los principios políticos del “reparto justo de las cargas” y “desafío razonable” (“*fair burden sharing & reasonable challenge*”).

Fair Burden Sharing. Este principio pretende asegurar el reparto justo de cargas, mediante la regla del *Relative Wealth*. Esta regla consiste en un índice, basado en la relación entre el PIB de cada nación y el total del PIB de los aliados, que representa el tanto por ciento de capacidades que a cada uno le va a corresponder aportar⁸.

Reasonable Challenge. Con este principio se pretende tener en cuenta otros factores como los gastos en defensa de cada nación, la capacidad real para el desarrollo e implementación de ciertas capacidades y la trayectoria para incrementar el presupuesto de defensa de acuerdo con el compromiso adquirido con el *Defence Investment Pledge* (2%-20%). Así, determinados sistemas de armas de gran complejidad tecnológica y militar no son asignados a aquellas naciones que no están en posición real de adquirirlos, mantenerlos y operarlos.

Junto a estos dos principios, para la distribución de los targets se considera un tercer factor: la regla del 50%. Esta regla trata de evitar que un solo aliado proporcione más del 50% del total requerido por la OTAN de una determinada capacidad, con el objetivo de reducir la dependencia de la Alianza de un único aliado.

Teniendo todo ello en cuenta y siguiendo un proceso complejo, que durante los últimos años ha ganado en transparencia, se procede a la asignación individualizada de objetivos que se distribuye a

⁸ En el caso de España representó (en 2017) un 4% aproximadamente. Lo anterior no deja de ser un cálculo teórico ya que ACT tiene en cuenta otros factores para calcular el % real de objetivos que asignará a cada nación: los inventarios de fuerzas, la calidad de las capacidades, presupuestos nacionales, transformación de fuerzas, etc.; es decir, el Fair Burden Sharing se obtiene aplicando el “juicio militar” (por los expertos) teniendo en cuenta los factores descritos.

cada aliado mediante el denominado *Blue Book*. Posteriormente, se llevan a cabo las reuniones bilaterales y las multilaterales donde se procede a la aceptación o rechazo de los targets asignados.

A la finalización de estas reuniones se confecciona un informe con los datos de todos los aliados, denominado *Capability Targets Summary Report*, que es presentado al NAC, para su remisión a los ministros de Defensa que finalmente los aprueban. El Informe describe la asignación de los targets a las naciones y a la propia Alianza e informa del impacto y de cómo afectan al cumplimiento del LoA las carencias detectadas.

Fase 4: Facilitar la implementación. En esta fase el Secretariado Internacional (IS) asiste a las naciones para facilitar la cumplimentación de los targets asignados, especialmente aquellos para los que se haya adoptado una solución multinacional o que estén relacionados con las prioridades del Planeamiento de Defensa de la OTAN. Esta fase se desarrolla de una manera continua y tiene lugar a lo largo de los cuatro años del ciclo.

Fase 5: Revisión de los resultados. Esta fase se materializa en la denominada Revisión de Capacidades (*Capability Review*) y contempla dos revisiones por ciclo (una cada dos años). En la misma se analiza cómo los países han incorporado los targets en sus respectivos planeamientos nacionales. Esto se realiza en base a cuestionarios de capacidades (*Defence Planning Capability Survey - DPCS*), reuniones bilaterales de representantes de OTAN con cada país (en las capitales), y reuniones multilaterales de cada país con el resto de los socios y OTAN (en Bruselas). Con todo ello, la Alianza puede producir un análisis muy detallado de cada uno de los inventarios nacionales (*Staff Analysis*), y del total de la OTAN, con lo que realiza un análisis de lo apropiado de las capacidades a medio y largo plazo, y de los riesgos que SACEUR afronta en el corto plazo de cara a la conducción de operaciones (*MC Suitability Risk Assessment-MC SRA*). De esta forma, se puede realimentar el ciclo, identificando las principales carencias (*Main Shortfall Areas*), y determinando las prioridades que los países han de tener en cuenta en sus planeamientos respectivos. Cada dos años se produce un Informe de Capacidades, el último de 2018, que se presenta al NAC para aprobación de los ministros de Defensa y que incorpora un resumen ejecutivo del MC SRA, y un anexo por cada uno de los aliados (*overview*) que consiste en un resumen del *Staff Analysis*.

A continuación, se muestran los productos derivados del NDPP para el ciclo 2019-2022.

STEP	NOMBRE	DURACIÓN	PRODUCTO	FECHA PRODUCTO
CICLO 2018-2022				
1	GUÍA POLÍTICA	SEP18- FEB19	POLITICAL GUIDANCE 2019	FEBRERO 2019
2	DETERMINACIÓN DE REQUISITOS	FEB19-JUN20	MCR (2020) SINOPSIS MCR Y PSA (2020) RURITANIA GENERIC PACKAGE (NATO CAPABILITY TARGETS 2020)	MAR-ABR 2020 Jul-20 JUNIO 2020
3	DISTRIBUCIÓN DE REQUISITOS Y ASIGNACIÓN DE TARGETS	JUL20-JUN21	BLUE BOOK V.1 JOINT CONSULTATION (MADRID) BLUE BOOK V.2 MULTILATERAL NATO CAPABILITY TARGETS 2021 (SPAIN)	SEPTIEMBRE 2020 OCT-NOVIEMBRE 2020 DICIEMBRE 2020 MARZO 2021 JUN 2021 SE APROBARÁN EN LA MINISTERIAL JUN21
4	FACILITAR LA IMPLEMENTACIÓN			
5	REVISIÓN DE LOS RESULTADOS	MAY19-JUN20	DPCS (BIANUAL) NATO ASSESMENT DRAFT 1 (STAFF ANALYSIS + OVERVIEW TABLES) BILATERAL (MADRID) NATO ASSESMENT DRAFT 2 MULTILATERAL FINAL OVERVIEW MC SUITABILITY & RISK ASSESMENT (MCSRA) NATO CAPABILITIES PROGRESS UPDATE NATO DEFENCE PLANNING CAPABILITY REPORT (CR 2019/2020)	ABRIL 2019 SEPTIEMBRE 2019 OCTUBRE 2019 MARZO 2020 MARZO 2020 MAYO 2020 MAYO 2020 MAYO 2020 JUNIO 2020 SE APROBARÁ EN LA MINISTERIAL JUN20
		MAY21-JUN22	DPCS (BIANUAL) NATO ASSESMENT DRAFT 1 (STAFF ANALYSIS + OVERVIEW TABLES) BILATERAL (MADRID) NATO ASSESMENT DRAFT 2 MULTILATERAL FINAL OVERVIEW MC SUITABILITY & RISK ASSESMENT (MCSRA) NATO CAPABILITIES PROGRESS UPDATE NATO DEFENCE PLANNING CAPABILITY REPORT (CR 2021/2022)	ABRIL 2021 SEPTIEMBRE 2021 OCTUBRE 2021 MARZO 2022 MARZO 2022 MAYO 2022 MAYO 2022 MAYO 2022 JUNIO 2022 SE APROBARÁ EN LA MINISTERIAL JUN22

Fuente: Representante Militar de la OTAN, Consejería de Defensa.

ANEXO 2

ÁREAS EN LA PREPARACIÓN DE LA OTAN SEGÚN ACT

AREA	ELEMENTOS DE ANÁLISIS	CONSIDERACIONES
ESTRUCTURAS Y PLANTILLA	<i>RRHH</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Retención de personal experto - Rol de personal procedente de los países del Este - Papel de la mujer
	<i>INAUGURACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Estructuras de mando - Agencias - Centros de formación orientadas al flanco este
PREPARACIÓN DE LA FUERZA	<i>ADIESTRAMIENTO</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Evolución del MPET - Áreas geográficas en las que se desarrollan los ejercicios
	<i>FORMACIÓN</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Cursos y foros
	<i>MISIONES</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Defensa del espacio aéreo aliado - Espacios marítimos - Despliegue terrestre
MEJORA DE LAS CAPACIDADES	<i>INICIATIVAS</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Nueva orientación - Alineación con NDPP - Participación de instituciones académicas y otros centros
	<i>NUEVAS TECNOLOGÍAS</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Respuesta a las carencias identificadas tras 2014 - Amenaza híbrida - Ciberdefensa
	<i>PROYECTOS EN LOS DISTINTOS DOMINIOS</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Dominio aéreo, marítimo, terrestre, espacial y ciber - Inteligencia
INTEROPERABILIDAD	<i>POLÍTICA DE PUERTAS ABIERTAS</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Futuras integraciones de países del espacio postsoviético
	<i>COOPERACIÓN</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Unión Europea - Georgia, Ucrania, Moldavia - Programas y fondos de ayuda
PRESUPUESTO DE LA ALIANZA	<i>CONTRIBUCIÓN DE LOS ALIADOS</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Papel de los EE. UU. - Directrices para inversiones en Defensa
	<i>DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Influencia de la amenaza híbrida

Fuente: Elaboración propia.