

# LA FUERZA DE RESPUESTA DE LA OTAN (NRF): PASADO, PRESENTE Y FUTURO

Juan Antonio CUADRILLERO PINILLA  
Almirante de Acción Naval  
Comandante del HRF HQ  
Base Naval de Rota



## Introducción



Si la OTAN no tiene una fuerza que sea rápida y ágil, que pueda desplegar en días o semanas, en lugar de meses o años, entonces no tendrá mucho que ofrecer al mundo en el siglo XXI.»

Estas palabras, pronunciadas por el secretario de Defensa Donald Rumsfeld durante su discurso en la Cumbre Ministerial de la OTAN, que tuvo lugar en Varsovia el 22 de septiembre de 2002, constituyeron el pistoletazo de salida para la creación del Fuerza de Respuesta de la OTAN, mediante la cual los Estados Unidos pretendían una mayor implicación de los aliados europeos en su defensa y reducir la brecha existente entre las capacidades militares estadounidenses y europeas.

En este artículo pretendemos hacer un breve repaso del entorno que propició la creación de la NRF, sus características, evolución, la situación actual y previsible futuro. Finalizaremos con un repaso de los hitos que llevaron a la constitución del Cuartel General Marítimo Español de Alta Disponibilidad, que ha participado y participa en la rotación de las unidades asignadas a la NRF.

## **Antecedentes**

Se podría afirmar, sin temor a equivocarnos, que el origen de la NRF está íntimamente ligado a la evolución más reciente de la OTAN. Durante la Cumbre de Washington de 1999 los aliados aprobaron un nuevo Concepto Estratégico, manteniendo básicamente los principios recogidos en el concepto anterior, firmado durante la Cumbre de Roma de 1991, pero orientado a asegurar que la estrategia de la Alianza se adecuase a los retos del siglo XXI, y a dirigir su futura evolución política y militar.

Como consecuencia de este nuevo Concepto Estratégico se reformó la Estructura de Mandos de la Alianza y se creó una nueva Estructura de Fuerzas, que contemplaba la constitución de unas Fuerzas de Alta Disponibilidad (HRF), con sus cuarteles generales de nivel táctico y sus fuerzas específicas.

El nuevo documento reconoce que la Alianza debe hacer frente no sólo a amenazas militares tradicionales, sino también a otra serie de riesgos menos convencionales, como el terrorismo, el crimen organizado, los problemas en el suministro de recursos energéticos y los movimientos masivos de población que pueden afectar a la estabilidad.

La OTAN reconoce la necesidad de adaptarse para el cumplimiento de una serie de nuevas misiones, que incluyen el mantenimiento de la paz, la ayuda humanitaria y el control de crisis. Estas nuevas misiones requieren la presencia fuera del área tradicional de actuación.

El atentado de 2001 contra las Torres Gemelas de Nueva York supuso un punto de inflexión en el devenir de la Alianza. El documento sobre Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, de septiembre de 2002, señalaba que «los atentados del 11 de septiembre fueron también un ataque contra la OTAN, como la propia OTAN reconoció cuando invocó la cláusula de autodefensa del Artículo V. La misión central de la OTAN —defensa colectiva de las democracias de la alianza transatlántica— sigue vigente, pero la OTAN debe desarrollar nuevas estructuras y capacidades para llevar a cabo esa misión en las nuevas circunstancias. La OTAN debe ser capaz de generar a corto plazo fuerzas adiestradas de gran movilidad, siempre que sean necesarias para responder a una amenaza contra cualquier miembro de la Alianza».

Esta línea estratégica estadounidense condujo a la presentación de una propuesta en la Cumbre del Consejo del Atlántico Norte del 21/22 de noviembre de 2002 en Praga, encaminada a la creación de la NRF.

## **Creación de la NRF**

La Cumbre de Praga constituyó un hito fundamental en el proceso de transformación militar de la Alianza. A pesar de los diferentes puntos de vista de las naciones aliadas sobre el papel de la organización, sus líderes aproba-



*Force Reception.*

ron un paquete de medidas orientadas a poner a disposición de la OTAN las herramientas necesarias para afrontar las «nuevas y graves amenazas y los profundos retos para la seguridad del siglo XXI».

Entre estas medidas se encontraba el «Compromiso de Capacidades de Praga» (PCC), encaminado a mejorar las capacidades militares existentes y desarrollar otras nuevas en determinadas áreas, y la materialización de la propuesta de Rumsfeld con la creación de la NRF.

El objetivo del PCC era asegurar que la Alianza pudiera hacer frente a los compromisos de las operaciones presentes y futuras, y poder luchar contra las nuevas amenazas representadas por el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. Para ello, las naciones aliadas se comprometieron a mejorar sus capacidades en más de 400 áreas específicas, agrupadas en ocho campos esenciales para las operaciones militares actuales:

- Defensa nuclear, biológica, química y radiológica.
- Inteligencia, vigilancia y adquisición de blancos.
- Vigilancia aire-suelo.



Figura 1.

- Mando, control y comunicaciones.
- Eficacia en el combate.
- Transporte estratégico, aéreo y marítimo.
- Relleno en vuelo.
- Unidades desplegadas de apoyo al combate.

La idea inicial del diseño de la NRF fue crear una fuerza que materializara la preparación y nuevas capacidades de la Alianza. Una fuerza conjunto-combinada capaz de desplegar rápidamente, sostener operaciones a gran distancia, al menos durante un mes, y compuesta (figura 1) por un contingente terrestre de entidad brigada con sus apoyos, una fuerza naval con capacidad anfibia y un componente aéreo capaz de efectuar 200 salidas de combate diarias. En total sería una fuerza de 25.000 personas, básicamente europea que, mantenida en un postura de alistamiento escalonado, pudiera ofrecer a la Alianza una capacidad de operaciones expedicionarias rápida, flexible y cohesionada para hacer frente a las siguientes situaciones en el ámbito de la fase inicial de una de crisis:

- Evacuación de no-combatientes.
- Apoyo ante desastres naturales.
- Respuesta ante una crisis.
- Apoyo en la lucha contra el terrorismo.
- Operaciones de embargo.
- Operaciones de entrada inicial en un teatro.
- Demostración de fuerza.

En junio de 2003, el Comité Militar de la OTAN desarrolló un Concepto Militar que definía los aspectos clave de la NRF. Dos meses más tarde se promulgó el Plan de Implementación Detallado (DIP). De acuerdo con este DIP, la Fuerza debía alcanzar su Capacidad Operacional Inicial (IOC) antes de octubre de 2004, y la Plena Capacidad Operacional (FOC) en el año 2006.

Precisamente en la cumbre de Riga, en noviembre de 2006, el secretario general de la OTAN declaró la FOC de la NRF a raíz de la ejecución del Ejercicio STEADFAST JAGUAR en las islas de Cabo Verde.

## Evolución

La FOC fue alcanzada, con muchas carencias, en el *Combined Joint Statement of Requirements* (CJSOR) o Catálogo de Capacidades, donde se identifican las unidades disponibles ante una posible activación de la Fuerza. Es necesario subrayar que esta NRF inicial adolecía de un gran nivel de ambición en cuanto a las siete misiones que teóricamente debería poder acometer, ya que necesitaba contar con un gran número de unidades y efectivos.

En seguida fue evidente que, aparentemente a causa de los compromisos de los Estados miembros con las operaciones en curso —aunque las razones reales pudieran ser más profundas y conceptuales—, los ofrecimientos para las siguientes rotaciones de la NRF eran muy pobres. Esto llevó a la NRF a entrar en un periodo de crisis de credibilidad.

A finales del año 2007 SACEUR juzgó que la NRF había perdido las características requeridas para mantener su FOC, y que el futuro no era nada halagüeño (1). La solución interina que se buscó, a la espera de que el tempo operacional disminuyera, fue la implantación de un modelo bastante menos ambicioso y más flexible, denominado *Graduated Option*, que reducía la demanda de fuerzas desplegadas.

---

(1) La cobertura del CJSOR de las sucesivas rotaciones de la NRF hasta el segundo semestre de 2007 oscilaban entre el 43 y el 73 por 100, y las previsiones para 2008 y 2009 no llegaban al 70 por 100.

Este modelo proporcionaba una estructura de Mando y Control y un reducido núcleo de fuerzas (2), que facilitaría a la OTAN una herramienta para responder a las etapas iniciales de una situación de crisis. El núcleo podría crecer y hacer frente a cometidos de mayor intensidad dependiendo de las ofertas adicionales de unidades provenientes de las Fuerzas de Alta Disponibilidad de las naciones.

El modelo organizaba todos los módulos de capacidad presentes en el CJSOR en vigor. Estos módulos, priorizados de uno a siete, determinaban las fuerzas requeridas para proporcionar las capacidades necesarias para realizar las misiones asignadas a la NRF. Según las fuerzas asignadas por las naciones, la composición del núcleo de la NRF variaría en tamaño y capacidad. En cada rotación SACEUR determinaría las misiones que podrían ser realizadas por el núcleo de fuerzas.

Con este modelo, efectivamente mucho más flexible, se podía dar el caso de que la NRF estuviera capacitada para llevar a cabo algunas misiones, pero otras no. Sin embargo, apenas un año después, se vio que este intento de revitalizar la NRF tampoco era sostenible.

En la Reunión Informal de ministros de Defensa que tuvo lugar en Budapest en septiembre de 2008, ante la permanente falta de compromiso de las naciones aliadas, sin perspectivas de cambio de las operaciones en curso y sólo dos años después de haber anunciado la FOC, el secretario general de la OTAN declaró que la NRF no estaba realmente en condiciones de llevar a cabo operaciones, ni siquiera en la parte inferior del espectro de intensidad.

Se barajaron cuatro opciones para el futuro:

- Usar la NRF sólo como vehículo de transformación de las Fuerzas Armadas.
- Descartar el Concepto de NRF.
- Buscar nuevas vías para hacer funcionar el Concepto.
- Reabrir el Concepto.

Tras las discusiones de la reunión de Budapest, se emplazó a SACEUR para reabrir el concepto y proporcionar una propuesta para el desarrollo de la NRF. Después de intensos análisis, durante el primer trimestre de 2009 vio la luz un documento que planteaba tres opciones para la generación de fuerzas (Alfa, Bravo y Charlie), que iban de más a menos riesgos y de menos a más costes financieros.

---

(2) La entidad del núcleo de fuerzas era de 12.500 personas.

Como se ha podido constatar a lo largo de estas líneas, el talón de Aquiles de la NRF es la ausencia de compromiso de las naciones para proporcionar fuerzas en la entidad y con las capacidades que se demandan. Aunque las naciones de la Alianza parecen apoyar el concepto NRF —básicamente por los beneficios de transformación de sus Fuerzas Armadas que aporta— la realidad es que esta Fuerza nació en un momento en el que los compromisos de la Alianza aumentaron de manera drástica, con el despliegue de la ISAF en Afganistán en el verano de 2003. Por otro lado, la falta de acuerdo a la hora de definir el papel operativo de la NRF —dónde y cuándo utilizarla—, unida a las restricciones financieras (3) y los riesgos nacionales asociados, han propiciado que las naciones sean bastante reacias a comprometer fuerzas, que además tienen que mantener un alto grado de disponibilidad.

### **NRF actual y su futuro**

En la reunión de ministros de Defensa de junio de 2009 se acordó la implementación de una NRF revisada, en línea con la opción más ambiciosa propuesta por SACEUR (Opción Charlie), diseñada con la intención explícita de ofrecer a las naciones las máximas oportunidades de participación.

El primer cambio de envergadura es la redacción de la nueva misión de la NRF: «Proporcionar una demostración rápida de fuerza, estableciendo una inmediata presencia militar de la OTAN, en apoyo a una operación Art. 5 o de Respuesta ante una Situación de Crisis».

Si se compara con la misión inicial que, como se ha mencionado anteriormente, asignaba a la NRF cometidos de respuesta militar rápida en las etapas iniciales de una situación de crisis, la redacción actual, mucho más difusa, convierte a la NRF básicamente en una herramienta de gestión de crisis.

Con este fin se define una serie de posibles tareas (no misiones), no excluyentes y revisables, cuya finalidad es orientar a los sucesivos comandantes operacionales de la NRF hacia dónde deben enfocar su preparación. Éstas son:

- Contribuir a preservar la integridad territorial.
- Demostración de fuerzas.
- Operaciones de apoyo a la paz.
- Operaciones de embargo.

---

(3) El principio de *cost lie where they fall* de la Alianza, significa que los gastos de un ejercicio o despliegue repercuten en la nación propietaria de las fuerzas comprometidas para esa actividad. Así, recayeron en España los gastos de la parte nacional del Componente Terrestre de la NRF-5 durante su despliegue en Pakistán en la Operación RESPUESTA SOLIDARIA II, con motivo del terremoto acaecido en ese país el 8 de octubre de 2005.

## LA FUERZA DE RESPUESTA DE LA OTAN...

- Ayuda a desastres naturales.
- Protección a infraestructuras críticas.
- Operaciones de seguridad.
- Operaciones de entrada inicial como parte de una fuerza de mayor entidad.

En segundo lugar, los tres pilares sobre los que se asentará la nueva NRF, que serán:

- Un elemento de Mando y Control a nivel operacional basado en un Mando Conjunto de la Estructura de Mandos de la Alianza, con un cuartel general principal estático y un elemento de apoyo desplegable en el teatro de operaciones.
- Una Fuerza de Respuesta Inmediata (*Immediate Response Force-IRF*), compuesta por unidades predesignadas y elementos de Mando y Control de nivel táctico.
- Un Conjunto de Fuerzas de Respuesta (*Response Force Pool-RFP*), en el que las unidades están nominadas por las naciones de una forma mucho más flexible.

En tercer lugar, se produce también un cambio significativo en cuanto a lo siguiente:

- El grado de alistamiento, ya que desaparece la rigidez de «listo para cinco días», de manera que el alistamiento de la NRF se adaptará al proceso de decisión y a la disponibilidad de transporte estratégico.
- El intervalo de rotación de los elementos de Mando y Control pasa de seis a doce meses. La intención es que a partir de enero del año 2012 roten con carácter anual, tanto el cuartel general de nivel operacional, que proporciona la Estructura de Mandos de la Alianza, como los cuarteles generales de nivel táctico, que proporcionan la estructura de Fuerza (las naciones).
- El proceso de adiestramiento, evaluación y certificación (figura 2).

Finalmente, el nivel de ambición baja a la mitad. El nuevo catálogo de fuerzas «deseables» pasa de 25.000 a 13.000 efectivos.

En cuanto al futuro, vemos que este último cambio representa una sustancial revisión del concepto NRF, menos ambicioso, más realista y mucho más flexible, de forma que la Fuerza se activa mediante un Proceso de Generación de Fuerzas a partir de las unidades designadas por las naciones, teniendo en cuenta las necesidades derivadas de una crisis emergente. De esta manera, el compromiso de fuerzas para misiones futuras de la NRF se hace caso por

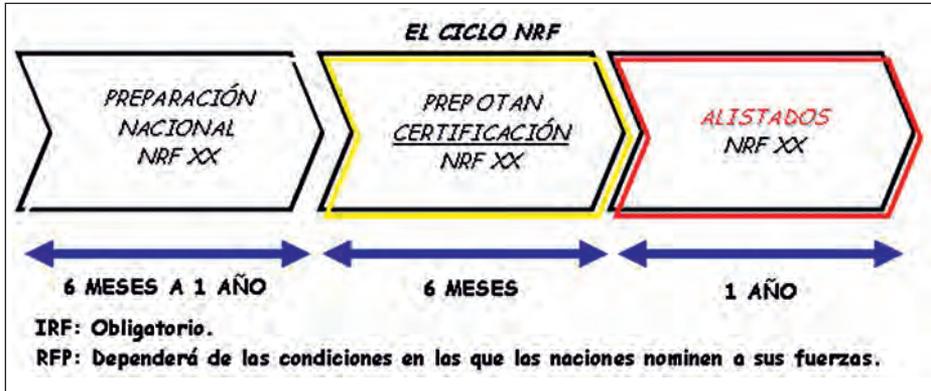


Figura 2.

caso. Así pues, se espera que las naciones, «conociendo» en qué se van a utilizar sus fuerzas, tengan más elementos de juicio para decidir su asignación definitiva.

Al comienzo de este artículo decíamos que el origen de la NRF estaba ligado a la evolución de la OTAN. Ocho años después de su constitución, podemos afirmar que su progresión ha estado impregnada por la situación de indefinición en que se encuentra la Alianza —gobernada por un Concepto Estratégico inadecuado para las circunstancias actuales— y por la falta de acuerdo entre las naciones aliadas acerca del papel actual y futuro de la Organización. Este otoño verá la luz un Nuevo Concepto Estratégico, mediante el cual las naciones aliadas tal vez lleguen a un acuerdo para dar respuesta a todos los interrogantes que están actualmente planteados: revisión del concepto de «defensa colectiva», ámbito global o no, relaciones con Rusia, reparto de papeles OTAN-UE, etcétera.

Como siempre, el tiempo nos dirá si la reorientación estratégica de la Alianza y los cambios efectuados al concepto de la NRF servirán finalmente para el objetivo que se perseguía en el ya lejano año 2002.

### **Historia del CG Marítimo Español de Alta Disponibilidad (*Spanish Maritime Force HQ-SPMARFOR*)**

Desde la Cumbre de Washington en 1999, como se ha expresado en la introducción de este artículo, se vienen sucediendo distintas revisiones de la Estructura de Mandos (NCS) y de la Estructura de Fuerzas (NFS) de la Alianza. En concreto, dentro de la NFS y de una manera paralela al desarrollo del

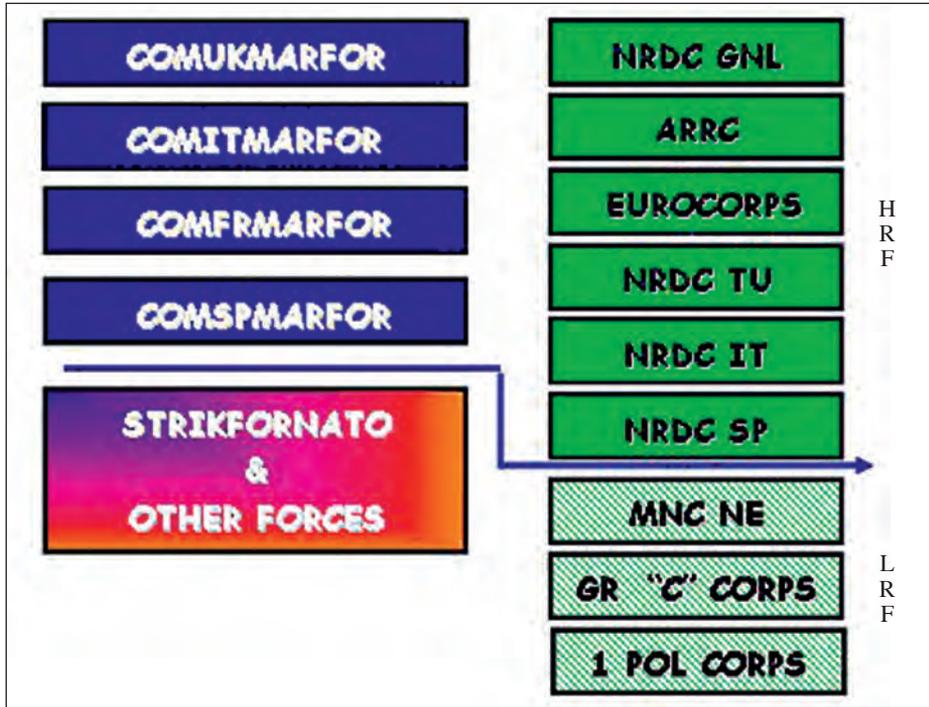


Figura 3.

concepto NRF, se han producido diferentes incorporaciones de cuarteles generales de Fuerzas de Respuesta Graduada (GRF), que en la actualidad se subdividen en Alta y Baja Disponibilidad (HRF y LRF) (figura 3). Dentro de los cuarteles generales de Alta Disponibilidad, España proporciona dos, uno marítimo y otro terrestre, SPMARFOR y NRDC SP respectivamente.

El proceso de creación de SPMARFOR tuvo una vertiente política y otra específicamente militar.

- *Proceso político:* los hitos que condujeron a la creación del citado cuartel general son los siguientes:
  - El primer paso que se dio fue la adhesión al acuerdo SOFA, firmado en Londres el 19 de junio de 1951, mediante el que se determina el estatus de las fuerzas de los aliados cuando actúan en un país de la Alianza distinto al suyo. España ratificó el acuerdo mediante el Instrumento de Adhesión de 17 de julio de 1987.

- El siguiente paso dado fue la ratificación del Protocolo de París, firmado el 28 de agosto de 1952, que fijaba los términos para el establecimiento de cuarteles generales internacionales de la OTAN. España firmó el Instrumento de Adhesión al protocolo el 26 de junio de 1995.
- El siguiente hito alcanzado fue la firma del Acuerdo Suplementario entre la OTAN y el Reino de España, firmado en Madrid el 28 de febrero de 2000, sobre las condiciones especiales aplicables al establecimiento y explotación en territorio español de un cuartel general militar internacional.
- Por último, se produjo el Intercambio de Cartas entre el JEMAD y SACEUR para desarrollar el Acuerdo Suplementario el 13 de abril de 2000.

Los dos primeros documentos (SOFA de Londres y Protocolo de París) son básicamente «acuerdos de intenciones» y en ellos se plasman las líneas generales del Estatuto del Personal Militar extranjero en un país de la OTAN. Éstos deben ser desarrollados por acuerdos suplementarios a nivel MINIS-DEF/SACEUR-SACLANT.

Tanto el Acuerdo Suplementario como el Intercambio de Cartas, que son los que desarrollaron los acuerdos anteriores, necesitaron dos pasos previos para su efectiva aplicación:

- La autorización del Consejo de Ministros para la implantación en territorio nacional de dos cuarteles generales para Fuerzas de Alta Disponibilidad, uno terrestre y otro marítimo.
- La creación del Elemento Nacional de Apoyo, con competencias de información y gestión en la aplicación de los derechos reconocidos en los documentos anteriores al personal extranjero. La OM 193/2001 de Defensa asignó al Cuartel General de Retamares ese cometido.

Todo el proceso normativo anterior llevó a la firma, el 26 de mayo de 2003, de un Memorando de Entendimiento (MOU) entre el Ministerio de Defensa de España, el Cuartel General del Comandante Supremo Aliado del Atlántico (HQ SACLANT) y el Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (SHAPE) referente a la dotación de personal, de fondos y apoyo del Cuartel General del Mando del Componente Marítimo de Despliegue Rápido (NRDMCC HQ), llamado específicamente Cuartel General del Mando de las Fuerzas Marítimas de España (HQ COMSPMARFOR). Este Memorando fue complementado, el mismo día, con la firma de un Acuerdo Técnico que reflejaba los requerimientos de Mando y Control (C2) específicamente para el Cuartel General de COMSPMARFOR.

- *Proceso militar*: En este apartado recorreremos el camino andado desde el ofrecimiento a la OTAN de un cuartel general marítimo, su aceptación y su posterior evaluación y obtención de capacidades:
  - El primer hito de especial relevancia del proceso de creación fue la publicación del documento *OTAN Bi-SC Criteria-based Headquarters Assessment Process (CHAP)*, de 21 de noviembre de 2000, en que se seleccionan los cuarteles generales HRF (M) ofrecidos por Italia, España y Reino Unido para su desarrollo posterior.
  - Siguiendo a lo anterior, el Comité Militar de la OTAN (MC) también aceptó las recomendaciones de los mandos estratégicos (SC) para establecer un *Deployable Headquarters Task Force (DHQTF)* para asistir a los países anteriores en el desarrollo de sus cuarteles generales. El documento MCM-010-01 (*NATO Force Structure Review: Development Process for HRF and FLR HQs*), de 12 de enero de 2001, detallaba los términos de referencia para estas entidades desplegables, incluyendo los requerimientos de evaluación para alcanzar la IOC y FOC.
  - La evaluación de SPMARFOR para alcanzar la IOC se produjo durante el Ejercicio DESTINED GLORY 02, que tuvo lugar del 11 al 15 de octubre 02 en el mar Jónico.



PHOTEX.

- La FOC fue alcanzada durante el Ejercicio NEOTAPON 03, desarrollado entre el 14 y el 18 de junio 03, en el que se demostró sus capacidades como Mando Componente Marítimo (MCC) en un escenario conjunto.

A partir de la obtención de la FOC, la historia de SPMARFOR ha estado muy ligada a la NRF como MCC de Alta Disponibilidad dentro de la Estructura de Fuerzas de la OTAN, ya que ha participado en las siguientes rotaciones de la NRF:

- NRF 1 y 2, entre octubre de 2003 y octubre de 2004.
- NRF 7 y 8, entre julio de 2006 y julio de 2007.
- NRF 11, entre julio y diciembre de 2008.

Actualmente, el CG de SPMARFOR está en fase de preparación para asumir el Mando del Componente Marítimo de la futura NRF-17, prevista para el segundo semestre de 2011.

