

LUCES Y SOMBRAS DE LA TRANSFORMACIÓN MILITAR ALIADA

LIGHTS AND SHADOWS OF NATO'S MILITARY TRANSFORMATION

Guillem Colom Piella*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN, II. LOS ORÍGENES DE LA TRANSFORMACIÓN, III. LA PUESTA EN MARCHA DEL PROCESO, IV. REPLANTEANDO EL CAMBIO, V. LOS FUNDAMENTOS DE UNA NUEVA TRANSFORMACIÓN, VI. LA TRANSFORMACIÓN HOY, VII. CONCLUSIONES

RESUMEN: El artículo analiza el proceso de Transformación militar de la Alianza Atlántica desde su comienzo formal en 2002 hasta la actualidad. Diez años después de plantearse esta iniciativa, la transformación parece hallarse en una encrucijada de difícil solución: este proceso ha perdido los principios que lo fundamentaron; no ha servido para acercar las irreconciliables culturas estratégicas o reducir la creciente brecha de capacidades militares entre ambas orillas del Atlántico; se ha demostrado inútil para resolver los problemas operativos motivados por la participación militar aliada en Afganistán; y el nuevo Concepto Estratégico tampoco ofrece una guía política clara que oriente este proceso para los próximos años.

ABSTRACT: The article is aimed at analyzing the Allied military transformation from its beginnings in 2002 to the current day. Ten years after the launch of this ambitious initiative, the Allied military transformation is at a difficult crossroads: the process has lost its original guiding principles; it has not helped to bridge the gap between the divergent strategic cultures or to reduce the rising capability gap between both shores of the Atlantic; it has demonstrated its inability to respond to the operational challenges caused by the Allied campaign in Afghanistan; and the 2010 Strategic Concept does not provide a clear political guide to lead this process for the forthcoming years.

PALABRAS CLAVE: OTAN, Concepto Estratégico, Transformación, Seguridad Cooperativa, Defensa Colectiva, Gestión de Crisis

KEYWORDS: NATO, Strategic Concept, Transformation, Cooperative Security, Collective Defence, Crisis Management

Fecha de recepción del original: 25 de enero de 2012. Fecha de aceptación de la versión final: 26 de marzo de 2012

* Profesor del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla) gcolpie@upo.es

I. INTRODUCCIÓN

En el año 2002, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) emprendió un proceso de transformación de su arquitectura defensiva con el objeto de acomodar su distribución de mandos, estructura de fuerzas y catálogo de capacidades militares¹ al entorno estratégico del siglo XXI. Diez años después, este proceso parece hallarse en una encrucijada de difícil solución puesto que los medios y capacidades militares al servicio de la Alianza continúan siendo esencialmente los mismos de la Guerra Fría; no ha conseguido resolver los problemas operativos que se han planteado en Afganistán y tampoco ha logrado reducir la insalvable brecha de capacidades militares entre Europa y Estados Unidos. Teniendo estos elementos en cuenta, el presente trabajo realizará un análisis cronológico y temático de la transformación militar aliada desde su arranque formal en la Cumbre de Praga de 2002 hasta la fecha de hoy.

Es de sobras conocido que la Alianza Atlántica se constituyó en el año 1949 con el objeto de garantizar la defensa del bloque Occidental frente una hipotética agresión del bloque comunista, articulado éste en 1955 en torno al Pacto de Varsovia. Aunque esta organización contribuyó a preservar el equilibrio estratégico Euro-Atlántico durante la Guerra Fría, los enormes cambios que ha sufrido el entorno internacional desde la caída del Telón de Acero provocaron que la OTAN emprendiera un proceso de adaptación de sus estructuras políticas y transformación de sus capacidades militares para satisfacer los retos del siglo XXI.

Desde una óptica política – a pesar de la continuada erosión que está sufriendo desde el fin de la Guerra Fría por la carencia de una visión compartida y un compromiso firme sobre sus funciones, objetivos, capacidades y misiones² – desde 1991 la Alianza ha establecido relaciones con sus antiguos adversarios; ha implementado iniciativas de cooperación regional; ha asumido nuevos cometidos y ha expuesto su compromiso formal para actuar globalmente para combatir cualquier amenaza que ponga en riesgo la estabilidad Euro-Atlántica. Y desde una perspectiva militar, la OTAN ha adaptado, modernizado y transformado su potencial militar – redefiniendo su estructura de mandos y fuerzas, definiendo un nuevo sistema de planeamiento de la defensa, desarrollando nuevas capacidades militares y reorganizando las existentes – para satisfacer los nuevos requerimientos operativos del siglo XXI³.

En términos generales, la desaparición del Pacto de Varsovia terminó con la amenaza de desatarse una gran guerra en Europa y acabó, aparentemente, con la razón de ser de la

¹ En el contexto aliado, una *capacidad militar* combina Doctrina, Organización, Adiestramiento, Material, Liderazgo y Educación, Personal, Instalaciones e Interoperabilidad (NATO Standardization Agency [NSA], *AAP-6 Glossary of Terms and Definitions*, OTAN, Bruselas, 2010).

² NOETZEL, T. y SCHREER, B., “Does a multi-tier NATO matter? The Atlantic Alliance and the process of strategic change”, *International Affairs*, vol. 85 nº 2, 2009, pp. 211-226. Para conocer algunos aspectos clave de las expectativas e inquietudes de los socios europeos de la Alianza es muy recomendable la lectura de: DE VASCONCELOS, A. (coord.), *What do Europeans want from NATO?*, European Union Institute for Strategic Studies, Paris, 2010.

³ CARACUEL, M., *Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*, Tecnos, Madrid, 2004.

Alianza Atlántica. En consecuencia, ésta se vio obligada a promover grandes debates en su seno y emprender profundas transformaciones en su concepción estratégica, vocación política, arquitectura institucional o estructura militar con el objeto de ampliar sus cometidos más allá de la defensa colectiva frente un ataque convencional o nuclear soviético y proyectar la seguridad más allá del tradicional espacio Euro-Atlántico⁴.

En 1991 se aprobó un nuevo Concepto Estratégico adaptado al entorno internacional de la inmediata posguerra fría y se fundó el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte con el fin de establecer los primeros puentes de diálogo entre la Alianza y sus antiguos adversarios. Poco después, la Asociación para la Paz (constituida para reforzar las relaciones entre la Alianza con los países de la Europa central y oriental); el Diálogo Mediterráneo (creado para contribuir a la estabilidad del flanco sur de la OTAN) o la Iniciativa de Cooperación de Estambul (creada para fortalecer el equilibrio estratégico en el Golfo Pérsico), permitieron la consolidación de la Alianza como el gran foro de consultas sobre asuntos de defensa y proyectaron la seguridad de esta organización más allá del área Euro-Atlántica. También se formalizaron unas relaciones especiales entre Bruselas, Moscú o Kiev y se establecieron los mecanismos de cooperación necesarios para dialogar sobre asuntos de interés común para estos actores estratégicos. Y mientras los aliados debatían sobre la crisis y el futuro del vínculo trasatlántico o las misiones fuera de área, la guerra de los Balcanes ponía de manifiesto la brecha existente entre las capacidades militares europeas y norteamericanas⁵. Este hecho motivó el surgimiento de varias iniciativas para mejorar la interoperabilidad de las fuerzas aliadas, generar nuevas capacidades militares o establecer una Identidad Europea de Seguridad y Defensa en el seno de la OTAN; y su ejecución condicionaría la transformación militar aliada que se iniciaría pocos años después⁶.

II. LOS ORÍGENES DE LA TRANSFORMACIÓN

Desde un punto de vista formal, la transformación de la Alianza arrancó durante la Cumbre de Praga de 2002⁷. Sin embargo, sus condicionantes operativos ya se habían

⁴ DUFFIELD, J., "NATO's Functions after the Cold War", *Political Science Quarterly*, vol. 109 n° 5, 1994, pp. 763-787 o GORDON, P., *NATO's Transformation: the Changing Shape of the Atlantic Alliance*, Rowman & Littlefield, Boston, 1997. En este sentido, a grandes rasgos puede afirmarse que la adecuación política, institucional y militar de la OTAN al mundo actual comprende cuatro etapas: una primera de adaptación que culmina con la aprobación del Concepto Estratégico de 1991; una segunda de ampliación que finaliza con el Concepto Estratégico de 1999; una tercera de organización que concluye en 2003 con el diseño de la nueva estructura de mandos y una cuarta de transformación que se inicia durante la Cumbre de Praga de 2002.

⁵ CLARK, W., *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo and the Future of Conflict*, Public Affairs, Oxford, 1998 o HUNTER, R., *The European Security and Defense Policy. NATO's companion of competitor?*, RAND Corporation, Santa Monica, 2002.

⁶ TALBOTT, S., "From Prague to Baghdad: NATO at Risk", *Foreign Affairs*, vol. 81, n° 6, 2002, pp. 46-57 o FLOWERS, J., *NATO's Defense Capabilities: a Strategic Analysis*, U.S. Army Strategic Studies Institute, Carlisle Barracks, 2002.

⁷ Inicialmente concebida como el proceso mediante el cual se conquistaría la *Revolución en los Asuntos Militares*, la *Transformación* alcanzó fama mundial tras el nombramiento de Donald H. Rumsfeld como Secretario de Defensa de Estados Unidos. No obstante, los trágicos acontecimientos del 11 de Septiembre

observado en los Balcanes – una brecha de capacidades entre Estados Unidos y el resto de los aliados que la *Revolución en los Asuntos Militares* (RMA) podía dilatar⁸ – y sus fundamentos teóricos ya se habían planteado tres años antes en la Cumbre de Washington con la aprobación del Concepto Estratégico de 1999. A grandes rasgos, este documento – reemplazado en 2010 por un nuevo Concepto más adecuado a los retos actuales y futuros – entendía que los riesgos que se cernían sobre la OTAN eran multidireccionales y difícilmente predecibles; por lo que la amenaza de desatarse una guerra en Europa – razón de ser de la Alianza Atlántica desde la firma del Tratado del Atlántico Norte en 1949 hasta la disolución del Pacto de Varsovia en 1991 – dejaba paso a un nuevo entorno estratégico más complejo, dinámico y heterogéneo en el que se combinaban riesgos tan dispares como conflictos étnicos, Estados fallidos, débiles y en descomposición, proliferación de armamento de destrucción masiva, crimen organizado, terrorismo o la interrupción de los flujos de materias primas⁹.

Y para afrontar estos riesgos, el Concepto instaba a la OTAN a salvaguardar la estabilidad Euro-Atlántica, servir como foro consultivo en asuntos de seguridad y defensa, disuadir y neutralizar cualquier intento de agresión contra cualquier Estado miembro, impulsar la cooperación y el diálogo con el resto de los países del arco atlántico e intervenir en la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Tales labores requerían una OTAN con vocación global¹⁰, preparada para luchar en todo el espectro de conflicto y con una amplia gama de capacidades militares sofisticadas nacidas de la RMA, equiparables entre los aliados y adecuadas a los nuevos cometidos a desempeñar. No obstante, fueron los trágicos sucesos del 11 de Septiembre de 2001 y la decisión de

de 2001 acabaron con la aparente paz y estabilidad iniciada tras la caída del Telón de Acero y convencieron a muchas potencias de la urgencia de adaptar sus entramados de defensa – grandes, rígidas y burocratizadas estructuras diseñadas para combatir en un conflicto convencional o nuclear contra el Pacto de Varsovia – para satisfacer los retos estratégicos del mundo del siglo XXI. En consecuencia, este proceso pasó a vertebrar los procesos de planeamiento de la defensa del grueso de países avanzados. Para más información, es altamente recomendable la lectura de: FREEDMAN, L., *The Transformation of Strategic Affairs*, Adelphi Paper n° 379, Oxford University Press, Londres, 2006; o KAGAN, F., *Finding the Target: The Transformation of American Military Policy*, Encounter Books, Nueva York, 2006.

⁸ GRANT, R., *The RMA – Europe can Keep in Step*, Occasional Paper n° 15, Institute for Security Studies Western European Union, Paris, 2000. En este sentido, una RMA es un profundo cambio en la forma de combatir que, motivada por la integración de nuevas tecnologías, doctrinas, formas de organización de la fuerza y conceptos que guían su empleo en operaciones, convierte en irrelevante u obsoleto el estilo militar anterior. En la década de 1990, esta posibilidad – motivada por la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la esfera militar – articuló el análisis estratégico estadounidense y se convirtió en uno de los ejes de su proceso de planeamiento de la defensa. Un análisis más detallado de este fenómeno puede hallarse en COLOM, G., *Entre Ares y Atenea: el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*, IUGGM, Madrid, 2008 o SHIMKO, K., *The Iraq Wars and America's Military Revolution*, Cambridge University Press, Nueva York, 2010.

⁹ Organización del Tratado del Atlántico Norte [OTAN], *The Alliance Strategic Concept*, OTAN, Bruselas, 1999.

¹⁰ MOWLE, T. y SACKO, D., “Global NATO: bandwaggoning in a unipolar World”, *Contemporary Security Policy*, vol. 28 n° 3, 2007, pp. 597-618. En este sentido, es importante recordar al lector que uno de los grandes debates surgidos en el seno de la Alianza durante la década de 1990 fue su posible actuación fuera del área Euro-Atlántica. Esta hipótesis ya superada por la realidad actual, complementaba al otro gran debate existente durante aquellas fechas, como eran las misiones contempladas en el Artículo 5 del Tratado de Washington (defensa colectiva) y las denominadas misiones *No-Artículo 5* (gestión de crisis), que intencionadamente no se circunscribieron a ninguna área geográfica determinada.

intervenir en Afganistán los factores definitivos para impulsar la transformación militar aliada¹¹.

Un año después, en la Cumbre de Praga se formalizó este proceso que debía dotar a la OTAN las herramientas necesarias para satisfacer las exigencias de seguridad y defensa del siglo XXI¹². Y para conquistar este ambicioso objetivo, el proceso se fundamentaría sobre tres grandes pilares: la definición de una nueva organización de mandos; el diseño de una nueva estructura de fuerzas y la elaboración de un nuevo catálogo de capacidades militares¹³:

- La nueva estructura de mandos sería más reducida y flexible que la existente durante la Guerra Fría¹⁴. Ésta se organizaría en torno a un Mando de Operaciones (*Allied Command Operations* – ACO) con la misión de planear y conducir las operaciones de la OTAN, y un Mando de Transformación (*Allied Command Transformation* – ACT) responsable de proporcionar las capacidades militares más adecuadas para enfrentarse a los retos existentes y emergentes. De esta forma, el primero se configuró como un mando operativo compuesto por un Cuartel General de nivel Estratégico situado en Mons (Bélgica), tres Cuarteles Generales de nivel operacional – Brunssum (Países Bajos), Nápoles (Italia) y Lisboa (Portugal) – y varios Cuarteles Generales de mandos componentes terrestres, aéreos y marítimos que debían conferir al ACO la capacidad para planear y conducir cualquier operación militar aliada. El segundo, en cambio, es un mando funcional con la misión de regular, coordinar y armonizar los proyectos de transformación militar de los miembros mediante el establecimiento de los parámetros que deben guiar este proceso en el seno de la OTAN y actuar como el gran laboratorio de ideas de la Alianza para identificar los riesgos futuros, proyectar los escenarios de actuación y desarrollar nuevas capacidades militares adecuadas a los retos actuales y futuros. No obstante, esta estructura de mandos ha sido recientemente revisada con el objeto de reducir su coste económico e incrementar su simplicidad, eficiencia y flexibilidad en el desempeño de sus funciones. Ello ha comportado la supresión de un Cuartel General de nivel operacional y de varios mandos componentes (entre los que se encuentra el Cuartel General del mando componente terrestre de Retamares, España), la

¹¹ FORSTER, A. y WALLACE, W., “What is NATO For?”, *Survival*, vol. 43 nº 4, 2001, pp. 107-122 o ROBERTSON, G., “Transforming NATO to meet the challenges of the 21st Century”, en HAMILTON, D. (ed.), *Transatlantic Transformations: Equipping NATO for the 21st Century*, John Hopkins University Press, Washington DC, 2004, pp. 25-36.

¹² *Ibíd.*, pp. 30-32 o CEBROWSKI, A. (ed.), *NATO Transformation: Problems and Prospects*, The Atlantic Council of the United States, Washington DC, 2004.

¹³ OTAN: *The Prague Summit and NATO's Transformation*, NATO Public Diplomacy Division, Bruselas, 2003.

¹⁴ Inicialmente, la OTAN creó una estructura de mandos compuesta por tres mandos principales (Europa, Atlántico y Canal de la Mancha) y un grupo de planificación para Canadá y Estados Unidos. No obstante, pronto ésta se redujo a dos grandes mandos territoriales: el Mando Aliado para Europa y el Mando Aliado para el Atlántico.

reorganización de las funciones y una significativa – de 13.000 a 8.800 efectivos – reducción en el número de puestos de mando¹⁵.

- La nueva estructura de fuerzas sería más ligera, flexible y proyectable que la existente durante la Guerra Fría. Preparada para desplegarse rápidamente a cualquier punto del globo, y una vez allí satisfacer una amplia gama de cometidos – desde la asistencia a catástrofes y labores de apoyo a la paz hasta acciones de combate de alta intensidad – la nueva estructura de fuerzas de la Alianza se organizaría en torno a las *NATO Response Force* (NRF). Declaradas plenamente operativas en la Cumbre de Riga de 2006, estas fuerzas conjunto-combinadas de alta disponibilidad se componen de 21.000 efectivos y pueden desplegar globalmente y sostener durante un periodo no inferior a treinta días una unidad terrestre de entidad brigada, una *task force* naval y un apoyo aéreo capaz de realizar doscientas salidas diarias. Las NRF – que pueden ser empleadas bien de manera independiente, como componente de una fuerza mayor o como fuerza inicial de entrada en zona – constituyen también el catalizador de la transformación militar aliada, pues en ellas se experimentan e integran las más modernas tecnologías, conceptos operativos, doctrinas o formas de organización desarrollados por ACT¹⁶. Aunque en el plano práctico las NRF adolecen de varios problemas – reducida operatividad, carencia de capacidades esenciales o un limitado empleo real en operaciones militares – todavía hoy las NRF se presentan políticamente como la gran apuesta de la Alianza Atlántica para el futuro¹⁷.
- Para generar nuevas capacidades militares y mejorar las ya existentes, en esta misma Cumbre se firmó el Compromiso de Capacidades de Praga. Este acuerdo – que reemplazaba la Iniciativa de Capacidades de Defensa de 1999 – pretendía que los socios se comprometieran a mejorar sus capacidades militares propias en áreas consideradas esenciales (transporte estratégico, reabastecimiento en vuelo, apoyo al combate, sistemas de mando, control, comunicaciones e inteligencia (C³I), medios de observación táctica y estratégica, armas de precisión, sistemas de supresión de defensas aéreas, equipos de defensa nuclear, biológica, química o radiológica o un sistema de defensa antimisiles de teatro), en los plazos concretos y manteniendo un alto grado de supervisión en su implementación. No obstante, el persistente *dividendo de la paz*, las reticencias de muchos socios europeos a asumir sus

¹⁵ North Atlantic Treaty Organization [NATO], *Background on NATO Command Structure Review*, NATO Public Diplomacy Division, Bruselas, 2011. Un interesante análisis realizado con anterioridad a la revisión pero que observa con gran detalle la evolución de la estructura de mandos aliada hasta fechas recientes puede hallarse en: WEINROD, B. y BARRY, C., *NATO Command Structure: Considerations for the Future*, Center for Technology and National Security Policy – National Defense University, Washington DC, 2010.

¹⁶ KUGLER, R., *The NATO Response Force 2002–2006: Innovation by the Atlantic Alliance*, NDU Press, Washington DC, 2006.

¹⁷ STRINGER, N., *Refining the NATO Response Force: Improved Utility from a Revised Construct*, Air University Press, Maxwell AFB, 2008 o KAMP, K., “Towards a New Strategy for NATO”, *Survival* vol. 51 n° 4, 2009, pp. 21-27.

compromisos¹⁸ y la actual crisis económica han obligado a reconsiderar estos acuerdos y tomar otras medidas para salvar estas carencias. Mientras que en el seno de la OTAN se está optando por el desarrollo multinacional, la adquisición conjunta, la puesta en común de capacidades específicas, el alquiler de determinados medios o la denominada Defensa Inteligente (*Smart Defence*), que pretende englobar la priorización del gasto, la cooperación tecnológica y la especialización nacional; recientemente Gran Bretaña y Francia han resuelto coordinar sus fuerzas y programas de adquisición de armamento y material con independencia de la Alianza Atlántica o la Unión Europea¹⁹. No cabe descartar que esta maniobra – motivada por la necesidad de mantener el potencial militar en una coyuntura marcada por la crisis económica, la manifiesta insolidaridad existente en el seno de estas organizaciones y los limitados avances multinacionales en la generación de capacidades – se repita en un futuro cercano entre otros miembros de la Alianza²⁰.

Tras la Cumbre de Praga, la Alianza se dispuso a reestructurar sus mandos, desarrollar la NRF y generar nuevas capacidades militares adecuadas al entorno estratégico del siglo XXI. Y para liderar este proceso, se nombró al Almirante estadounidense Edmund Giambastiani – ferviente entusiasta de la RMA y adepto a las tesis de Donald Rumsfeld – Jefe del recién creado Mando Aliado de Transformación. Una vez en el puesto, éste reunió a los dos mandos estratégicos de la Alianza para estudiar el entorno operativo futuro y esclarecer los cometidos a desempeñar, las misiones a realizar o las capacidades militares a generar con el objeto de establecer una hoja de ruta para guiar el proceso de transformación militar de la OTAN.

III. LA PUESTA EN MARCHA DEL PROCESO

Después de un año de intenso trabajo, a mediados de 2004 el Mando de Operaciones y el Mando de Transformación presentaron su Visión Estratégica (*Strategic Vision*) de cómo debería proceder la transformación militar aliada²¹. Este documento planteaba que

¹⁸ A pesar de los compromisos adquiridos en el seno de la Alianza (el *Compromiso de Capacidades de Praga*), entre los socios de la Unión Europea (los *Headline Goal*) y entre ambas organizaciones (*Grupo de Capacidades OTAN-UE*) con objeto de reducir la brecha militar que existe entre Europa y Estados Unidos, la RMA estadounidense y la poca voluntad de los socios europeos a asignar más recursos a su defensa está incrementando esta brecha, en particular en el campo del armamento avanzado y los multiplicadores de fuerza. Un análisis más detallado de esta situación y sus implicaciones para la defensa colectiva puede hallarse en ARCHICK, K. y GALLIS, P., *NATO and the European Union*, CRS RL-32342, U.S. Government Printing Office, Washington DC, 2005; mientras que posibles respuestas a esta situación pueden observarse en PRELER, B., *Transatlantic Transformation: Building a NATO-EU Security Partnership for the 21st Century*, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, 2008.

¹⁹ El 2 de Noviembre de 2010, Londres y París firmaron el Tratado de Cooperación en Defensa y Seguridad para compartir medios aéreos y navales, crear una fuerza expedicionaria conjunta, colaborar en el campo del armamento nuclear y concurrir en proyectos conjuntos de experimentación y desarrollo de armamento y material. Este acuerdo parece manifestar la renacionalización, racionalización e integración *ad-hoc* de las políticas de seguridad y defensa para satisfacer las necesidades actuales.

²⁰ GOMIS, B., *Franco-British Defence and Security Treaties: Entente While it Lasts?*, Programme Paper 2011/01, Chatham House, Londres, 2011.

²¹ OTAN: *Strategic Vision, the Military Challenge*, NATO Public Information Office, Bruselas, 2004.

el entorno internacional de las primeras décadas del siglo XXI sería más complejo, dinámico y potencialmente conflictivo que el mundo bipolar, lo que obligaría a la Alianza a realizar una amplia gama de actividades que abarcarían desde la respuesta a crisis a la defensa colectiva, y poseer también un variado catálogo de herramientas de tipo militar y no-militar. Y es que las crisis y los conflictos que se habían desatado tras la caída del Telón de Acero se habían desarrollado en un marco multinacional e interagencias, y su resolución había requerido el empleo concertado de una amplia gama de instrumentos de tipo militar y civil (policiales, políticos, diplomáticos, económicos, humanitarios o informativos). Por lo tanto, el documento proponía que la OTAN reforzara los lazos con otras organizaciones internacionales – caso de las Naciones Unidas, la Unión Europea o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa – y empleara en sus operaciones de gestión de crisis y defensa colectiva todos los medios militares y no-militares que estuvieran a su disposición. No obstante, esta última afirmación sería rectificada políticamente varios meses después, cuando la Guía de Política General (*Comprehensive Political Guidance*) afirmó taxativamente que la OTAN no desarrollaría capacidades específicas para fines civiles²².

Y para lograr esta coherencia en las operaciones presentes y futuras de la OTAN, los mandos estratégicos resolvieron fundamentar su transformación militar en torno al Enfoque a las Operaciones Basado en Efectos (*Effects Based Approach to Operations – EBAO*), una sofisticada concepción operativa derivada de las Operaciones Basadas en Efectos (*Effects Based Operations*) estadounidenses²³ y en la que todos los instrumentos del potencial aliado – políticos, económicos, civiles y militares²⁴ – se combinarían para actuar de forma integrada y coherente con el fin de resolver cualquier crisis de forma rápida, eficaz y conforme a los intereses de la Alianza²⁵.

Sin embargo, para realizar EBAO no bastaba con integrar los instrumentos militares y los civiles o cooperar con otros actores en el planeamiento, conducción y evaluación de las operaciones. Los ejércitos aliados también deberían estar en condiciones de proyectarse rápidamente a cualquier punto del globo, y una vez allí sostenerse con una

²² Aprobada por el Consejo del Atlántico Norte en 2005 y refrendada en la Cumbre de Riga de 2006, la Guía de Política General analizaba las tendencias estratégicas para el periodo 2005-20, identificaba las amenazas más previsibles a las que debería enfrentarse la OTAN y definía las capacidades que ésta debería desarrollar para hacerles frente. En consecuencia, sus planteamientos sirvieron para llenar el vacío estratégico existente entre los Conceptos Estratégicos de Washington (1999) y Lisboa (2010).

²³ Definidas en la década de 1990, las Operaciones Basadas en Efectos surgieron como una nueva forma de seleccionar los blancos a batir posibilitada por las nuevas tecnologías fruto de la RMA. No obstante, con el paso de los años se consolidaron como una concepción operativa fundamentada en el empleo armonizado de medios diplomáticos, informativos, militares y económicos para facilitar el logro de los objetivos estratégicos y la consecución de la situación final deseada y, junto con la guerra en red se convirtieron en uno de los pilares de la transformación militar estadounidense.

²⁴ En este sentido, el instrumento *político* se entendía como el empleo de medios políticos y diplomáticos junto con la cooperación con otros actores internacionales relevantes; el *económico* como la utilización de incentivos y sanciones económicas adoptadas por las naciones aliadas; el *civil* como actuaciones de naturaleza judicial, policial, educativo, informativo o administrativo; y el *militar* como la disuasión o empleo efectivo de la fuerza.

²⁵ COLOM, G., “Das Operações Baseadas em Efeitos à Comprehensive Approach”, *Nação e Defesa* n° 129, 2011, pp. 221-235.

logística integrada y unos relevos de fuerza adecuados. Y que una vez desplegados en la zona de operaciones, éstos gozaran de un mejor conocimiento del campo de batalla que las fuerzas enemigas, pudieran operar en red en toda la gama de operaciones y que los efectos producidos por las operaciones militares fueran coherentes con los generados por el resto de los instrumentos del potencial aliado. En consecuencia, la *coherencia en los efectos* (condicionada por el empleo efectivo de la fuerza, la maniobra conjunta y la cooperación civil-militar reforzada); la *superioridad en la decisión* (posibilitada por la superioridad informativa y la capacidad para operar en red); y el *despliegue y sostenimiento conjunto de las operaciones* (debida a la capacidad expedicionaria y la logística integrada) no sólo constituirían los elementos necesarios para conducir EBAO, sino también las áreas básicas de la transformación militar aliada²⁶.

Esta hoja de ruta elaborada por la estructura militar fue avalada por la clase política aliada en la Cumbre de Estambul (2004). En este encuentro, los Jefes de Estado y de Gobierno aliados no sólo ratificaron las ideas expuestas por este documento y lanzaron un ambicioso proyecto para incrementar la capacidad de despliegue y sostenimiento de las fuerzas aliadas; sino que animaron a las autoridades militares a implementar el plan de transformación trazado y proceder al desarrollo del EBAO.

El desarrollo conceptual de este enfoque fue asignado a ACT, que presentó – entre los años 2005 y 2006 – dos borradores del Conceptos para las Operaciones Futuras de la Alianza (*Concepts for Alliance Future Joint Operations*). Esta hoja de ruta detallaba las áreas básicas de transformación, definía los conceptos operativos futuros, identificaba el catálogo de capacidades militares y enmarcaba teóricamente el EBAO, situado ya en la cúspide de la transformación militar aliada gracias al General del Aire estadounidense Lance Smith, nuevo Jefe del Mando Aliado de Transformación²⁷.

Sin embargo, ante la imposibilidad de lograr el consenso necesario para aprobar este documento por las reticencias políticas que provocaba el Enfoque a las Operaciones Basado en Efectos, el Comité Militar aliado resolvió desarrollar el EBAO en dos fases: una inicial orientada a definir militarmente esta concepción y otra posterior para crear un libro blanco similar a este documento marco.

El rechazo práctico a esta hoja de ruta amenazaba con paralizar la transformación militar aliada, puesto que la disconformidad mostrada en el seno del Comité Militar paralizaba cualquier intento para elevar el documento al Consejo del Atlántico Norte. Ante esta situación, y con el conocimiento que la clase política había avalado la Visión Estratégica de 2004, ACT procedió a implementar este programa de transformación – fundamentado en el EBAO y orientado a la obtención de efectos coherentes, superioridad en la decisión y despliegue y sostenimiento conjuntos – para generar capacidades militares futuras a la vez que intentaba resolver los problemas operativos que identificaban las fuerzas aliadas en Afganistán (explosivos improvisados,

²⁶ Un detallado análisis de los debates acerca del EBAO y las áreas de capacidad vinculadas con su desarrollo puede hallarse en los distintos capítulos del siguiente informe: SMITH, J. (ed.), *Transforming NATO (...again)*, Center for Strategic and International Studies, Washington DC, 2006.

²⁷ SMITH, L., “NATO’s continuing transformation”, *NATO Review*, n° 3, 2006, pp. 7-11.

insurgencia, guerra irregular, estabilización o apoyo militar a la reconstrucción, protección de la fuerza, consciencia situacional o cooperación civil-militar)²⁸.

A mediados de 2006, el Comité Militar aliado aprobó el EBAO, definido como “...la aplicación coherente e integral de los distintos instrumentos del potencial aliado que, junto con la cooperación con actores ajenos a la OTAN, creará los efectos precisos para alcanzar los objetivos planeados, logrando así la situación final deseada por la Alianza.”²⁹; y procedió a su desarrollo e implementación con la creación de un grupo de trabajo con representantes de ambos mandos estratégicos para integrar esta concepción operativa en la doctrina militar aliada.

Y fue precisamente en esta coyuntura cuando se sentaron las bases conceptuales del Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*), que recientemente se ha convertido en una de las grandes iniciativas de futuro de la Alianza y en uno de los principales pilares de su transformación militar. Mientras se estaba debatiendo el EBAO, un grupo de siete países – Canadá, Países Bajos, Eslovaquia, República Checa, Dinamarca, Hungría y Noruega – presentaron el proyecto de Planeamiento y Acción Concertados (*Concerted Planning & Action*), una iniciativa orientada a favorecer la coordinación de los medios militares y civiles a disposición de la OTAN con otros actores internacionales en materia de gestión de crisis sin traspasar los límites marcados por la Guía de Política General.

Calificada inicialmente como la vertiente civil del EBAO, el Planeamiento y Acción Concertados se convirtió en el gran compromiso político de la Cumbre de Riga (2006) en detrimento del primero, que desapareció de la agenda de la reunión. Esta situación ponía en entredicho la transformación militar aliada, puesto que si bien los Jefes de Estado y de Gobierno avalaron la buena marcha del proceso, reconocieron la labor de ACT, lanzaron la Guía de Política General y anunciaron la plena operatividad de la NRF, no se pronunciaron sobre el EBAO, que era *de facto* el pilar sobre el que se fundamentaba la transformación militar de la Alianza. En consecuencia, a falta de una guía política clara, la estructura militar continuó implementando su propio proceso de transformación basado en la generación de las capacidades necesarias para conducir EBAO mientras intentaba resolver las carencias operativas observadas en la guerra de Afganistán.

Paralelamente, el proyecto de Planeamiento y Acción Concertados – considerado inicialmente como la vertiente civil del EBAO o el marco general de actuación aliado en la resolución de crisis³⁰ – fue aprobado en la Cumbre y pasó a denominarse Enfoque Integral. Sin embargo, aunque los Jefes de Estado y de Gobierno urgieron a la Alianza a desarrollar e implementar esta nueva iniciativa para la gestión de crisis no-Artículo 5 con la mayor celeridad posible, se necesitaron dos años para definir un Concepto que

²⁸ FOJÓN, E. y COLOM, G., “NATO’s Military Transformation: a Vision from Spain”, *UNISCI Discussion Papers* nº 22, 2010, pp. 188-199.

²⁹ OTAN: *Military Committee Position on Effects Based Approach to Operations*, MCM-0052-2006, OTAN, Bruselas, 2006, p. 7.

³⁰ Smith, op. cit., p. 9.

detallara las dimensiones interna y exterior del Enfoque Integral aliado y acordar un Plan de Acción que orientara su aplicación práctica³¹.

Estos progresos – procedimientos para el planeamiento y la conducción integrada de operaciones, planes de adiestramiento y educación conjuntos, medidas prácticas para el refuerzo de la cooperación con otros actores o el desarrollo de una política comunicativa integral – fueron expuestos en la Cumbre de Bucarest de 2008 como un importante hito de la transformación. También se celebraron los avances en la consolidación de la nueva estructura de fuerzas, la generación de nuevas capacidades militares y de todas aquellas iniciativas encaminadas a incrementar la flexibilidad, proyectabilidad y sostenibilidad de los ejércitos aliados o satisfacer las carencias operativas de las fuerzas desplegadas en Afganistán. Paradójicamente, en la Cumbre no se hizo mención alguna al EBAO, ni a las áreas de transformación planteadas por ACT, ni tampoco a la marcha del proceso entre los aliados, especialmente después de observar que la limitada capacidad de la OTAN para armonizar los distintos procesos de transformación nacionales y la incapacidad de varios miembros para formalizar el cambio en sus fuerzas armadas, estaban dilatando la brecha militar en el seno de la Alianza³².

En consecuencia, mientras la transformación fundamentada en el EBAO desaparecía definitivamente de la agenda política aliada, el Enfoque Integral se convertía en la gran iniciativa transformadora de la OTAN. Sin embargo, esta fantástica acogida política obviaba que el Enfoque Integral no había logrado los hitos propuestos inicialmente y que su inmadurez teórica y ambiguo contenido conceptual continuaban lastrando el desarrollo, impidiendo la implementación y entorpeciendo la aplicación práctica de esta iniciativa³³.

IV. REPLANTEANDO EL CAMBIO

Mientras las autoridades políticas aliadas arrinconaban el EBAO, los responsables de la transformación militar estadounidense suprimían las Operaciones Basadas en Efectos. A mediados de 2008, el Jefe del Mando Conjunto de Fuerzas norteamericano (*United Status Joint Forces Command*), el General James N. Mattis, emitió una circular en la que instaba a los tres ejércitos a abandonar esta concepción operativa, puesto que Afganistán e Iraq habían puesto de manifiesto las limitaciones de este enfoque. Entre las razones esgrimidas para justificar esta decisión, se hallaba la confusión que generaba esta idea; su convicción en la posibilidad de conocer el funcionamiento de los sistemas sociales, comprender el comportamiento humano y predecir las acciones y reacciones del adversario; su excesiva complejidad teórica y determinismo práctico; su incapacidad para proporcionar al mando una respuesta clara, concisa y oportuna de las acciones a realizar en cada situación, o su invalidez para influenciar la actuación de los actores no-

³¹ JACOBSEN, P., *NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations: a work in slow progress*, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, 2008.

³² WILLIAMS, M. y CAMERON, A., *NATO's Strategic and Operational Challenges*. Royal United Services Institute, Londres, 2008.

³³ Jacobsen, op. cit., pp. 26-28.

estatales³⁴. Asimismo, Mattis – que ostentaba la doble jefatura del Mando Conjunto de Fuerzas estadounidense y del Mando Aliado de Transformación – indicaba que esta misiva se dirigía a las fuerzas armadas de su país y subrayaba que esta decisión no debía extrapolarse al EBAO aliado puesto ambas concepciones eran muy distintas. Sin embargo, la suspensión de las Operaciones Basadas en Efectos estadounidenses lastraría indefectiblemente el futuro del EBAO aliado, y con ello, su modelo de transformación militar.

Paralelamente, en calidad de máxima autoridad de la transformación militar aliada, el General Mattis planteó varias iniciativas encaminadas a reconducir este proceso que se había quedado obsoleto, no respondía a las necesidades reales de la organización y que había perdido el favor de la clase política. En consecuencia, Mattis propuso extraer las lecciones de las campañas iraquí, afgana, libanesa o georgiana para conocer los retos operativos presentes a los que se enfrentaban los ejércitos convencionales a la vez que elaborar – en colaboración con el resto de la estructura militar, el mundo académico y los países miembros – un exhaustivo análisis prospectivo del orden internacional para identificar los peligros futuros. Ambos elementos servirían para perfilar las dinámicas del entorno de seguridad futuro, catalogar los riesgos y amenazas que debería afrontar la Alianza e informar el desarrollo de nuevos conceptos operativos y la generación de nuevas capacidades militares.

Sin embargo, a pesar de esta desfavorable coyuntura – con una clase política que se había desentendido del EBAO y un ACT que estaba planteando un nuevo escenario para la transformación – el Comité Militar y el Estado Mayor Internacional intentaron revitalizar esta idea. Para ello, no sólo presentaron el EBAO como la vertiente militar del Enfoque Integral o promover una Filosofía Basada en Efectos que refinara el cuerpo doctrinal aliado y mejorara el proceso de planeamiento militar en los niveles estratégico y operacional; sino también lanzar una nueva terminología – Capacidad Integral para el Planeamiento y Conducción de Operaciones (*Comprehensive Operational Planning and Execution*) – que acentuara la integración de los distintos instrumentos del potencial aliado y abandonara cualquier posible relación con las Operaciones Basadas en Efectos estadounidenses. Sin embargo, estas iniciativas no lograron revitalizar el EBAO, por lo que éste continuó manteniéndose *de facto* como el pilar de una transformación militar superada por la realidad de los acontecimientos e incapaz de proporcionar, con la celeridad requerida, las capacidades militares específicas para satisfacer los retos presentes.

Estos elementos se pudieron observar durante la Cumbre de Estrasburgo-Kehl de 2009. Durante este encuentro se debatieron todas aquellas iniciativas de transformación que tenían algún tipo de relevancia política u operativa (la revisión de la estructura de mandos, la implementación del sistema de planeamiento de la defensa, el desarrollo de capacidades militares, la NRF o la comunicación estratégica). Sin embargo, el EBAO y sus áreas de transformación tal y como fueron inicialmente planteadas, desaparecieron

³⁴ MATTIS, J., *Assessment of Effects Based Operations, Memorandum for U.S. Joint Forces Command*. USJFCOM, Suffolk, 2008.

por completo de la agenda y de los debates. En cambio, el Enfoque Integral continuó su imparable avance para convertirse en uno de los ejes de la acción futura de la Alianza Atlántica. Y es que a pesar de que esta idea estaba tropezando con más obstáculos de los inicialmente previstos, en Estrasburgo-Kehl los Jefes de Estado y de Gobierno volvieron a reconocer los esfuerzos realizados en la definición, articulación e implementación de esta iniciativa que entendían fundamental para adaptar la OTAN al entorno de seguridad actual y futuro. Además, celebraron la nueva estrategia aliada para Afganistán que, fundamentada en la aplicación práctica del Enfoque Integral, pretendía articular el esfuerzo de la OTAN en los planos político, militar, civil y humanitario para reforzar la efectividad de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) y estrechar su colaboración con la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA) para pacificar el país³⁵. Finalmente, durante la Cumbre, las autoridades políticas animaron a la Alianza a dotarse de capacidades para *producir* efectos en las labores de estabilización y reconstrucción, una declaración que posibilitaba el desarrollo de capacidades específicas para fines civiles – contraviniendo lo acordado cuatro años atrás en la Guía de Política General y que se convirtió en el principal impedimento para la aceptación del EBAO – y a la participación activa de la OTAN en labores de estabilización y reconstrucción de Estados.

En otras palabras, el auge del Enfoque Integral – una iniciativa patrocinada por una OTAN ávida por mantener su razón de ser y presentada ante la opinión pública Euro-Atlántica como la llave para adaptar el funcionamiento, estructura y capacidades de la Alianza a los retos del tercer milenio – comportó la caída definitiva del EBAO, una idea que nació obsoleta, creció sin consolidarse ni política ni militarmente y que moriría sin haber aportado absolutamente nada a la transformación militar aliada.

V. LOS FUNDAMENTOS DE UNA NUEVA TRANSFORMACIÓN

Poco después de finalizar la Cumbre de Estrasburgo-Kehl, ACT y ACO presentaron el Proyecto de Futuros Múltiples (*Multiple Futures Project*), que exponía los hallazgos del estudio prospectivo iniciado por el General Mattis en el año 2008³⁶. Este trabajo analiza los posibles escenarios que condicionarán la actividad de la Alianza Atlántica en el horizonte del 2030 y puede convertirse en el primer paso de un nuevo proceso de transformación militar más realista y adecuado a las necesidades presentes y futuras de la OTAN y de sus miembros. Del estudio de los escenarios futuros³⁷ se extrae que en las

³⁵ STRADVIRIS, J., “The Comprehensive Approach in Afghanistan”, *Prism*, vol. 2 nº 2, 2011, pp. 65-76.

³⁶ OTAN, *Multiple Futures Project – Navigating Towards 2030*, Allied Command Transformation, Norfolk, 2009.

³⁷ El trabajo plantea cuatro grandes escenarios futuros: (1) el lado oscuro de la exclusividad (*Dark side of exclusivity*), donde la globalización, el cambio climático y la mala distribución de los recursos afectará la capacidad de los Estados para garantizar su soberanía; (2) la estabilidad engañosa (*Deceptive Stability*), donde el envejecimiento de la población y los movimientos migratorios tendrán efectos sobre la demografía de los miembros de la Alianza; (3) el choque de modernidades (*Clash of Modernities*), donde existirán dos mundos enfrentados, una sociedad avanzada y en red basada en el racionalismo y la innovación tecnológica, y otro mundo más tradicional, autoritario, caótico e inestable; y finalmente (4) nueva política de poder (*New Power Politics*), en el que la expansión de la riqueza y la proliferación de

próximas dos décadas la Alianza podrá enfrentarse a una amplia gama de amenazas de tipo convencional, irregular o híbrido procedentes tanto de Estados como de actores no-estatales. Esta situación le obligará a continuar ampliando la capacidad de despliegue y sostenimiento de sus fuerzas, mantener la brecha militar frente a sus potenciales adversarios, reforzar su operatividad en entornos multinacionales e interagencias o desarrollar nuevas capacidades militares para actuar eficazmente en estos ambientes, garantizando así el dominio aliado del espectro operativo. Entre las capacidades que se mencionan, destacan la comunicación estratégica, la asistencia a la seguridad, las operaciones de estabilización, la disuasión de actores no-estatales, la amenaza híbrida o el Enfoque Integral, puesto que en la actualidad constituyen algunas de las principales iniciativas de la transformación militar aliada.

A los pocos meses de la presentación del Proyecto de Futuros Múltiples, el General Mattis fue sustituido por el General francés Stéphane Abrial al frente de ACT con motivo de la plena integración gala en la estructura militar de la OTAN. Desde su toma de posesión en septiembre de 2009, éste ha continuado con los pasos iniciados por Mattis en 2007, eliminando definitivamente el EBAO de la agenda aliada, buscando soluciones a problemas operativos concretos, experimentando con los conceptos barajados por su antecesor o utilizando los hallazgos del Proyecto de Futuros Múltiples para definir las capacidades militares futuras y orientar el nuevo proceso de transformación aliado.

El EBAO fue finalmente desterrado del pensamiento militar aliado a principios de 2010, con la presentación de un informe en el que ACT y ACO resolvían abandonar definitivamente esta idea y todos sus elementos relacionados (áreas de transformación, funciones derivadas o proceso de planeamiento operativo). Se acordó mantener únicamente una Filosofía Basada en Efectos con el objeto de informar sobre el desarrollo del Enfoque Integral y facilitar la comprensión política de la complejidad que entraña cualquier proceso de planeamiento operativo; y la idea de *efecto*, que se empleará para identificar los objetivos a lograr en los niveles estratégico y operacional. Con esta decisión concluía la *primera* transformación militar aliada, que vigente desde 2002 hasta 2010, se reveló como un proceso vagamente definido y mal implementado, falta de liderazgo, carente de guía político-estratégica e incapaz de proveer las capacidades militares necesarias para satisfacer las exigencias presentes y futuras de los ejércitos aliados.

VI. LA TRANSFORMACIÓN HOY

A fecha de hoy parece haber arrancado una *segunda* transformación militar aliada que, basada en las enseñanzas de los conflictos recientes, la solución a los problemas operativos observados en Afganistán o los hallazgos del Proyecto de Futuros Múltiples, y condicionada por la crisis financiera, la integración de los procesos de transformación

armamento de destrucción masiva ha incrementado el número de potencias regionales que coexisten en un precario equilibrio y compiten por el poder y el acceso a los recursos.

nacionales o la entrada en vigor del Concepto Estratégico de 2010, pretende convertirse en un proceso más realista, asequible, flexible y orientado específicamente a adaptar sus capacidades militares a los retos presentes y futuros. En la actualidad, las iniciativas en desarrollo comprenden desde aquellos proyectos orientados a incrementar la capacidad de despliegue, sostenimiento y protección de la fuerza hasta nuevas iniciativas como la comunicación estratégica, la asistencia a la seguridad, las operaciones de estabilización, la disuasión de actores no-estatales, la guerra híbrida o el Enfoque Integral. Solamente el tiempo dirá si la Alianza puede mantener el liderazgo de la transformación, armonizar las concepciones nacionales, proporcionar soluciones efectivas a problemas operativos concretos, evitar la creciente brecha militar entre los propios aliados y generar nuevas capacidades militares relevantes para que la OTAN pueda operar en el campo de batalla del siglo XXI.

Paralelamente al cambio de rumbo de la transformación militar aliada, durante la Cumbre de Lisboa de 2010 se produjo la consolidación definitiva del Enfoque Integral, convirtiéndose en unas de las grandes iniciativas de futuro de la OTAN y uno de los fundamentos conceptuales de su transformación política y militar. En efecto, aunque en la capital lusa los Jefes de Estado y de Gobierno aliados trataron sobre varios proyectos transformadores (despliegue, sostenimiento y protección de la fuerza, ciberdefensa, comunicación estratégica, amenazas híbridas, asistencia a la seguridad u operaciones de estabilización), todos estos quedaron ensombrecidos por el Enfoque Integral³⁸.

Y es que en la Cumbre de Lisboa, este concepto no sólo se consolidó como el nuevo modelo para la gestión de crisis complejas en el marco aliado y se ratificó como la gran iniciativa de transformación; sino que también se convirtió en uno de los fundamentos teóricos del Concepto Estratégico “Compromiso Activo, Defensa Moderna” (*Active Engagement, Modern Defence*) de la Alianza³⁹. Y para facilitar su implementación, en la Cumbre no sólo se acordó continuar con la generación de capacidades para conducir labores de estabilización y apoyo militar a la reconstrucción; sino que se decidió acabar definitivamente con uno de los grandes tabúes de la OTAN – la tenencia de capacidades específicas para fines civiles – y liquidar tácitamente otro tabú que había surgido tras la implicación aliada en Afganistán – la negativa política en aceptar que las fuerzas aliadas realizan operaciones de contrainsurgencia⁴⁰ – y proceder al desarrollo de “...una capacidad civil apropiada pero modesta”⁴¹ con el fin de facilitar la conducción de cualquier operación integrada y reforzar la colaboración de la Alianza con los actores civiles en la zona de operaciones⁴².

³⁸ FARRELL, T. y RYNNING, S., “NATO’s Transformation Gaps: Transatlantic Differences and the War in Afghanistan”, *Journal of Strategic Studies*, vol. 33 n° 5, 2010, pp. 673-699.

³⁹ OTAN: *Active Engagement, Modern Defence*, OTAN, Bruselas, 2010.

⁴⁰ INCE, M., “Counterinsurgency: Falling Short of the Comprehensive Approach in Afghanistan”, *Small Wars Journal*, n° 23, 2011. <http://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/653-ince.pdf> (consultado el 21 de marzo de 2012).

⁴¹ Declaración final de la Cumbre de Lisboa (20 de Noviembre de 2010), para. 9.

⁴² No obstante, esta declaración parece chocar con la concepción europea de la OTAN, puesto que – como bien indica Álvaro De Vasconcelos (op. cit.) – en esta orilla del Océano Atlántico se pretende que la Alianza mantenga su naturaleza político-militar, se fundamente en la defensa colectiva y evite cualquier tentación de convertirse en una herramienta de gestión de crisis *autónoma* con un fuerte componente civil

Sin embargo, aunque estos avances pueden calificarse como positivos porque dotarán a la OTAN de nuevas herramientas para la gestión de crisis y reforzarán la capacidad aliada para realizar labores de contrainsurgencia; estas iniciativas que tanta aceptación están teniendo entre la clase política también pueden erosionar el proceso de transformación militar y confundir sobre cuál es la misión primordial de una OTAN que repetidamente muestra su falta de cohesión interna. Exacto, no sólo puede existir la tentación de primar la gestión de crisis y la estabilización post-conflicto sobre la defensa colectiva; sino que el Enfoque Integral puede provocar que la transformación aliada acabe orientándose – por motivaciones políticas completamente alejadas de la realidad estratégica – a la cooperación civil-militar, la colaboración multinacional e interagencias o la estabilización post-conflicto frente la generación de capacidades militares aptas para el combate. La evolución de los acontecimientos revelará el cumplimiento o no de esta hipótesis.

Finalmente, a pesar de que en Lisboa se presentó el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza, éste no proporciona ninguna nueva guía sobre cómo debe proceder el proceso de transformación militar aliado⁴³. Además de las razones estrictamente políticas – como la posible falta de consenso para pactar sus objetivos o el escaso compromiso nacional para cumplir con los acuerdos – que pueden explicar esta falta de orientación, también se debe al hecho que el documento presentado no puede calificarse como un Concepto Estratégico en sentido estricto. En realidad, el documento aprobado en Lisboa contiene sólo la parte política y carece de la dimensión operativa, la que transforma los principios políticos en objetivos y capacidades para las fuerzas armadas. Así, el Concepto se limita a presentar el entorno internacional, exponer los asuntos políticos clave – las relaciones entre la Alianza Atlántica y la Unión Europea, la ciberguerra, la seguridad energética, la generación de capacidades militares y el proceso de transformación, las fuerzas nucleares o las relaciones con Rusia – y enumera los grandes objetivos o *core tasks* que deben guiar el funcionamiento de la OTAN durante los próximos años (defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa)⁴⁴. En consecuencia, faltan todos aquellos elementos necesarios para implementar este Concepto (las directrices para la definición y empleo de la fuerza aliada; los principios de su estrategia o la postura de fuerzas) e informar al proceso de transformación militar⁴⁵.

en detrimento de la Unión Europea, una organización con la que debería estrechar más los lazos de colaboración.

⁴³ RINGSMOSE, J. y RYNNING, S. (eds.), *NATO's New Strategic Concept: a Comprehensive Assessment*, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, 2011.

⁴⁴ Así, la *defensa colectiva* – Artículo 5 del Tratado de Washington – combinará el empleo de medios convencionales y nucleares frente a cualquier agresión, entre las que se encuentran actos de terrorismo, ciberataques, interrupción de las comunicaciones y los flujos de suministros; la *gestión de crisis* se basará en el Enfoque Integral y la *seguridad cooperativa* se orientará al establecimiento de medidas de confianza mutua y el control de armamentos, avalando una política de “puertas abiertas” para aquellos países europeos democráticos que deseen incorporarse a la Alianza y rechazando implícitamente la idea de una OTAN global.

⁴⁵ PORTERO, F., *El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN y el escenario internacional*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid, 2011.

A pesar de estos elementos que impiden trazar con claridad los grandes ejes sobre los que se realizará la *nueva* transformación militar aliada, el Concepto Estratégico expone que este proceso no sólo es esencial para adaptar esta organización al mundo actual y futuro; sino que los cambios necesarios constituyen un importante reto tecnológico, operativo, conceptual y financiero para la Alianza y sus miembros.

VII. CONCLUSIONES

Han pasado diez años desde que la Alianza Atlántica emprendió su proceso de transformación militar con el objeto de adaptar su estructura de fuerzas y catálogo de capacidades al entorno estratégico de inicios del siglo XXI. Después de una *primera* transformación formalmente basada en el EBAO, sin apenas guía política e incapaz de satisfacer las necesidades de los ejércitos aliados en Afganistán; en el año 2009 se sentaron las bases de una *segunda* transformación que, *a priori*, parece más realista y potencialmente efectiva para dotar a la OTAN de los medios militares necesarios para el cumplimiento de sus funciones. La pasada Cumbre de Lisboa y el nuevo Concepto Estratégico han vuelto a ratificar la necesidad de avanzar en este proceso y han alertado del reto que supone su consolidación, tanto dentro de la organización como entre sus miembros.

No obstante, será necesario esperar hasta la presentación de los documentos que deben proporcionar la dimensión operativa del nuevo Concepto Estratégico y observar si éstos han integrado los resultados del Proyecto de Futuros Múltiples y los postulados de la estructura militar, para conocer cómo evolucionará la transformación militar aliada. La lógica indicaría que este proceso debería orientarse al logro de una estructura de fuerzas y un catálogo de capacidades relativamente homogéneo entre los miembros y adecuado para realizar con eficacia todas las misiones – desde la gestión de crisis a la defensa colectiva – encomendadas a la OTAN.

Sin embargo, parece evidente que cualquier avance significativo en la transformación militar aliada quedará ensombrecido por la profunda crisis de identidad que sufrirá la OTAN cuando se retire de Afganistán y estará supeditado a la superación de numerosas contradicciones que, desde el fin de la Guerra Fría, se hallan latentes en el seno de esta organización. Entre ellas cabe destacar unos condicionantes económicos que, motivados por el persistente *dividendo de la paz* europeo y agravados por la actual crisis financiera, dificultan el planeamiento de la defensa y complican la generación de nuevas capacidades militares; unas importantes divergencias políticas sobre algunos aspectos clave de la Alianza – defensa colectiva *versus* gestión de crisis, papel del armamento nuclear, participación en misiones, relaciones con la Unión Europea o ampliación – que impiden lograr el mínimo común denominador sobre cuál es la misión de la OTAN del siglo XXI; y unas culturas estratégicas antagónicas – con relación a la percepción del riesgo, la definición de la amenaza y al empleo de la fuerza – que están dificultando cada vez más las relaciones de seguridad entre ambas orillas del Océano Atlántico. Este conjunto de elementos acabarán decidiendo la marcha, condicionando la orientación y determinando el alcance real de la transformación militar aliada.