



DE LA VISIÓN ESTRATÉGICA A LOS FUTUROS MÚLTIPLES: DOS CONCEPCIONES DE LA TRANS- FORMACIÓN MILITAR ALIADA

Guillem COLOM PIELLA
Doctor en Seguridad Internacional

Artículo



A Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se creó en 1949 para garantizar la defensa de Occidente frente una agresión del bloque comunista. Cuarenta años después, la desaparición del Pacto de Varsovia le obligó a iniciar un largo proceso de adaptación de sus estructuras políticas y transformación de sus capacidades militares para adaptarse a la nueva coyuntura internacional.

Desde una óptica política, la OTAN ha entablado relaciones con sus antiguos adversarios, liderado iniciativas de cooperación regio-



Almirante Edmund P. Giambastiani. Primer SACT.
(Fuente: OTAN).

nal, asumido nuevos cometidos y expuesto su compromiso para actuar globalmente para garantizar la estabilidad euroatlántica. Y desde una perspectiva militar, ha adaptado, modernizado y transformado su potencial militar con el fin de enfrentarse a las amenazas del siglo XXI.

Aunque la transformación militar aliada arrancó en la Cumbre de Praga (2002), sus fundamentos teóricos se habían establecido con la aprobación del Concepto Estratégico de 1999, sus bases políticas con la consolidación del proceso en Estados Unidos, sus pilares estratégicos tras los ataques del 11 de septiembre de 2001 y sus condicionantes operativos con la decisión de intervenir en Afganistán (1). Según la Declaración Final de la Cumbre,

la transformación proporcionaría a la OTAN las herramientas necesarias para satisfacer los requerimientos de seguridad del siglo XXI, y se organizaría sobre tres pilares: la definición de una estructura de mandos reducida y flexible; el diseño de una estructura de fuerzas fundamentada en la NATO Response Force (NRF) y la confección de un nuevo catálogo de capacidades militares, junto con la mejora de las existentes.

Para liderar el proceso, se nombró al almirante estadounidense Edmund Giambastiani —ferviente entusiasta de la *Revolución en los Asuntos Militares* y adepto a las tesis de Donald Rumsfeld—, jefe del recién creado Mando Aliado de Transformación (ACT). Una vez en el puesto, éste solicitó el apoyo del Mando Aliado de Operaciones (ACO) para realizar un estudio del entorno operativo futuro con el objeto de esclarecer los cometidos a desempeñar, las misiones a realizar y las capacidades a generar, para así establecer una hoja de ruta que guiara el proceso de transformación militar de la OTAN.

(1) HAMILTON, D.: *Transatlantic Transformations: equipping NATO for the 21st Century*. Washington DC. John Hopkins University. Edición 2004.



Consejo del Atlántico Norte. (Fuente: OTAN).

En 2004, ambos mandos presentaron su *Visión Estratégica (Strategic Vision)* de cómo debería implementarse la transformación militar aliada. Este documento planteaba que el entorno internacional de las primeras décadas del siglo XXI obligaría a la OTAN a realizar una amplia gama de actividades y a poseer un variado catálogo de herramientas de tipo militar y no-militar. En consecuencia, el trabajo instaba a la OTAN a reforzar los lazos con otras organizaciones internacionales y emplear en sus operaciones futuras todos los medios a su disposición. No obstante, esta afirmación sería rectificada varios meses después, cuando la *Guía de Política General (Comprehensive Political Guidance)* descartó que la OTAN desarrollara capacidades específicas para fines civiles (2).

Para lograr esta coherencia en las operaciones presentes y futuras de la organización, ACT y ACO determinaron fundamentar su proceso de transformación militar en torno al Enfoque a las Operaciones Basado en Efectos

(2) Aprobada por el Consejo del Atlántico Norte en 2005 y refrendada durante la Cumbre de Riga de 2006, la Guía de Política sirvió para llenar el vacío estratégico existente entre los Conceptos Estratégicos de Washington (1999) y Lisboa (2010).

(*Effects Based Approach to Operations-EBAO*), donde todos los instrumentos del potencial aliado —políticos, económicos, civiles y militares (3)— se integrarían para resolver cualquier crisis de forma rápida, eficaz y conforme a los intereses de la Alianza (4). Sin embargo, para realizar EBAO no bastaba con coordinar los instrumentos militares y civiles o colaborar con otros actores en el análisis, planeamiento, conducción y evaluación de las operaciones. Las fuerzas aliadas también deberían proyectarse rápidamente y sostenerse eficazmente con una logística integrada y unos relevos adecuados. Y una vez desplegadas, éstas deberían disponer de un mejor conocimiento del campo de batalla que el adversario, combatir en red 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.

En la Cumbre de Estambul (2004), los líderes políticos aliados avalaron esta hoja de ruta y animaron a las autoridades militares a implementar este plan de transformación y proceder al desarrollo del EBAO. Para ello, ACT elaboró el documento *Concepts for Alliance Future Joint Operations*, que 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 Lance Smith, nuevo jefe de ACT.

Sin embargo, el concepto de EBAO presentado en esta hoja de ruta provocó enormes reticencias políticas que, finalmente, impidieron su aprobación. Este rechazo amenazaba con paralizar la transformación militar aliada, puesto que la disconformidad mostrada por el Comité Militar impedía 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 para generar capacidades militares futuras, a la vez que intentaba resolver los problemas operativos que identificaban las fuerzas aliadas en Afganistán.

(3) 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.

(4) COLOM, G. (2010): REVISTA GENERAL DE MARINA, 259 (1), 51-60.

Y fue precisamente en esta coyuntura cuando se sentaron las bases conceptuales del Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*), actualmente una de las grandes iniciativas de futuro de la Alianza y uno de los pilares de su transformación. Mientras se estaba debatiendo el EBAO, varios países presentaron el proyecto de Planeamiento y Acción Concertados (*Concerted Planning & Action*) para favorecer la coordinación de los medios militares y civiles a disposición de la Alianza con otros actores internacionales en materia de gestión de crisis sin traspasar los límites de la Guía de Política General.

Calificada inicialmente como la vertiente civil del EBAO, esta iniciativa se convirtió en el gran compromiso político de la Cumbre de Riga (2006) en detrimento del EBAO, que desapareció de la agenda de la reunión. Esta situación ponía en entredicho la transformación militar aliada, puesto que si bien la clase política avaló la buena marcha del proceso, no se pronunció sobre el EBAO, que era *de facto* el pilar sobre el que se fundamentaba la transformación militar aliada. En consecuencia, a falta de una guía política clara, la estructura militar continuó implementando su propia transformación orientada a la generación de las capacidades necesarias para conducir EBAO mientras intentaba resolver las carencias operativas observadas por la OTAN en Afganistán.

El interés suscitado por el Planeamiento y Acción Concertados, pronto renombrado Enfoque Integral, motivó que la clase política urgiera al conjunto de la organización a sumar esfuerzos para desarrollar esta nueva iniciativa para la gestión de crisis no-Artículo 5 con la mayor celeridad posible. Los progresos realizados —procedimientos para el planeamiento y conducción integrada de operaciones, planes de adiestramiento 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. Paradójicamente, 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 aliada 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 organización (5).

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 obviaba que el Enfoque Integral no había logrado los hitos propuestos inicialmente y que su inmadurez teórica y ambiguo contenido

(5) CAMERON, A., y WILLIAMS, M. (2008): *NATO's Strategic and Operational Challenges*, Londres. RUSI, 2008.



conceptual continuaban lastrando el desarrollo, impidiendo la implementación y entorpeciendo la aplicación práctica de esta iniciativa (6). Y mientras las autoridades políticas aliadas arrinconaban el EBAO, los responsables de la transformación militar estadounidense suprimían las Operaciones Basadas en Efectos. En 2008, el jefe del Mando Conjunto de Fuerzas norteamericano, el general James Mattis, emitió una circular en la que instaba a abandonar este concepto tras las lecciones aprendidas de Afganistán e Irak (7). Asimismo, Mattis —que ostentaba la doble jefatura del Mando Conjunto de Fuerzas estadounidense y de ACT— indicaba que esta misiva se dirigía a las fuerzas armadas de su país y subrayaba que esta decisión no debía extrapolarse al EBAO, puesto que ambas concepciones eran muy distintas. Sin embargo, la suspensión de las Operaciones Basadas en Efectos estadounidenses lastraría el futuro del Enfoque Basado en Efectos aliado, y con ello, su modelo de transformación militar.

(6) JACOBSEN, P. (2008): *NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations: a work in slow progress*, DISS Report 2008-15, Copenhagen. Danish Institute for International Studies.

(7) MATTIS, J. (2008): *Assessment of Effects Based Operations, Memorandum for US Joint Forces Command*, Suffolk. USJFCOM.

Paralelamente, en calidad de máxima autoridad de la transformación militar aliada, Mattis planteó varias iniciativas para 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 aliada. Para ello, Mattis propuso extraer las lecciones de Iraq, Afganistán, Líbano o Georgia para conocer los retos operativos a los que se enfrentaban los ejércitos convencionales, a la vez que elaborar un estudio prospectivo del orden internacional para identificar los peligros futuros. Ambos elementos permitirían perfilar las dinámicas del entorno de seguridad futuro, catalogar los riesgos y amenazas a la OTAN e informar el desarrollo de nuevos conceptos y la generación de capacidades.

Todos estos elementos se observaron durante la Cumbre de Estrasburgo-Kehl (2009). En 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) en detrimento del EBAO y sus áreas de transformación, que desaparecieron por completo de la agenda. En cambio, el Enfoque Integral continuó su imparable avance para convertirse en uno de los ejes de la acción futura de la OTAN. Además, las autoridades políticas animaron a la Alianza a dotarse de capacidades para *producir* efectos en labores de estabilización y reconstrucción, una declaración que posibilitaba el desarrollo de capacidades específicas para fines civiles contraviniendo lo acordado en la Guía de Política General; y a la participación efectiva de la OTAN en labores de estabilización y reconstrucción de Estados.

En otras palabras, el auge del Enfoque Integral —una iniciativa 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 nada a la transformación militar aliada.

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 Mattis. 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 futuros se extrae que en las próximas 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 obligará a la OTAN a continuar incrementando la capacidad de despliegue y sostenimiento de sus fuerzas, mantener la brecha militar frente a

sus adversarios, reforzar su operatividad en entornos multinacionales e inter-agencias y a desarrollar nuevas capacidades militares para actuar eficazmente en estos ambientes, garantizando así el dominio aliado del espectro operativo.

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

El EBAO fue finalmente desterrado del pensamiento militar aliado en 2010, con la presentación de un informe en el que ACT y ACO resolvían abandonar esta idea y todos sus elementos relacionados (áreas de transformación, funciones derivadas o proceso de planeamiento operativo). 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, falto 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.

A día de hoy parece haber arrancado una *segunda* transformación militar que, basada en las enseñanzas de los conflictos recientes, en la solución a los problemas observados en Afganistán o en los hallazgos del Proyecto de Futuros Múltiples, y condicionada por la crisis financiera, la integración de los procesos de transformación 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 para 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 visiones nacionales, proporcionar soluciones efectivas a problemas operativos concretos, evitar la creciente brecha militar entre los propios aliados y generar nuevas capacidades militares relevantes que permitan a la OTAN luchar en las guerras del siglo XXI.

Paralelamente, en la Cumbre de Lisboa se produjo la consolidación definitiva del Enfoque Integral. En efecto, aunque allí se trataron varios proyectos transformadores (despliegue, sostenimiento y protección de la fuerza, ciberdefensa, asistencia a la seguridad, comunicación estratégica, amenazas híbridas o apoyo a la estabilización), todos estos quedaron ensombrecidos por el Enfo-

que Integral (8). Éste no sólo se consolidó como el nuevo modelo para la gestión de crisis en el marco aliado y se ratificó como la gran iniciativa transformadora; sino que también se convirtió en uno de los fundamentos teóricos del nuevo Concepto Estratégico. 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 a aceptar que las fuerzas aliadas realizan



General (USMC) James N Mattis, responsable del cambio de rumbo de la transformación militar aliada. (Fuente: OTAN).

operaciones de contrainsurgencia— y proceder al desarrollo de «...una capacidad civil apropiada pero modesta» (9) para facilitar la conducción de operaciones integradas y reforzar la colaboración de la OTAN con otros actores externos.

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 (10); estas iniciativas que tanta aceptación están teniendo entre la clase política también pueden erosionar la transformación militar y confundir sobre cuál es la misión primordial de una OTAN que repetidamente muestra su falta de cohesión interna. En efecto, no solo puede existir la tentación de primar la gestión de crisis y la estabilización posconflicto sobre la defensa

(8) FARRELL, T., y RYNNING, S. (2010): *NATO's Transformation Gaps: Transatlantic Differences and the War in Afghanistan*, *Journal of Strategic Studies*, 33 (5), 673-699.

(9) Declaración final de la Cumbre de Lisboa (20 de noviembre de 2010), p. 9.

(10) STRADYRIS, J. (2011): *The Comprehensive Approach in Afghanistan*, *Prism 2* (2), 65-76.

colectiva, sino que el Enfoque Integral puede provocar que la transformación aliada acabe orientándose —por motivaciones políticas totalmente alejadas de la realidad estratégica— a la cooperación civil-militar, la colaboración multinacional e interagencias o la estabilización posconflicto frente la generación de capacidades militares aptas para el combate. La evolución de los acontecimientos revelará el cumplimiento o no de esta hipótesis.

Conclusiones

Ha pasado prácticamente una década desde que la OTAN emprendiera 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 más realista y potencialmente efectiva para dotar a la OTAN de los medios militares necesarios para el cumplimiento de sus objetivos. 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 estos 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, serán las irreconciliables culturas estratégicas y las profundas divergencias políticas que existen entre ambas orillas del Atlántico, los condicionantes económicos que deben afrontar los miembros y la crisis de identidad que sufrirá la OTAN una vez se retire de Afganistán, los elementos que acabarán decidiendo la marcha, condicionando la orientación y determinando el alcance real de la transformación militar aliada.

